

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Уральский государственный педагогический университет»
Институт общественных наук
Кафедра права и методики его преподавания

А. Е. ДМИТРИЕВ

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Учебное пособие

Екатеринбург 2018

УДК 349.6(075.8)
ББК Х407я7
Д75

Рекомендовано Ученым советом федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Уральский государственный педагогический университет»
в качестве *учебного издания* (Решение № 70 от 25.06.2018)

Рецензенты:

Кожевников Олег Александрович, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук.

Шайхатдинов Владимир Шамильевич, профессор, заведующий кафедрой социального права, государственной и муниципальной службы Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук.

Дмитриев, А. Е.

Д75 Экологическое право. Особенная часть [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. Е. Дмитриев ; Урал. гос. пед. ун-т. – Электрон. дан. – Екатеринбург : [б. и.], 2018. – 1 электрон. опт диск (CD-ROM).

ISBN 978-5-7186-1045-1

Раскрыты основополагающие вопросы особенной части экологического права. Рассмотрены правовые аспекты правового режима отдельных природных объектов, таких как: земля, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух, особо охраняемые природные территории и объекты, недра. Особое внимание уделено правовому режиму зон экологического риска. Проанализированы вопросы международного экологического права.

Предназначено для студентов, изучающих экологическое право с применением дистанционных технологий, а также для широкого круга специалистов, интересующихся проблемами экологического воспитания населения.

УДК 349.6(075.8)
ББК Х407я7

ISBN 978-5-7186-1045-1

© Дмитриев А. Е., 2018
© ФГБОУ ВО «УрГПУ», 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Указатель сокращений.....	4
Предисловие.....	6
Глава I. Понятие и общая характеристика правового режима земель, их использование и охрана.....	9
1.1. Земля – дифференцированный объект природы. Ее связь с другими объектами природы.....	9
1.2. Целевое назначение земель и виды землепользования.....	13
1.3. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения и их охрана.....	16
1.4. Управление земельным фондом страны.....	25
1.5. Виды юридической ответственности за экологические правонарушения в сельском хозяйстве.....	30
Глава II. Правовой режим земель поселений, промышленности, энергетики, транспорта, связи, запаса и иного несельскохозяйственного назначения.....	46
2.1. Правовой режим земель поселений.....	46
2.2. Понятие и состав земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли, для обеспечения космической безопасности и земли специального назначения.....	57
Глава III. Экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию объектов и эксплуатации объектов.....	63
3.1. Эколого-правовые основы проектирования предприятий, зданий и сооружений.....	63
3.2. Правовое обеспечение экологических требований в процессе проектирования объектов строительства.....	66
3.3. Экологические требования при эксплуатации промышленных объектов.....	71
Глава IV. Правовой режим использования и охраны недр.....	75
4.1. Понятие недр.....	75
4.2. Право пользования недрами.....	81
4.3. Охрана недр и ответственность за нарушение законодательства о недрах.....	87
Глава V. Правовой режим использования и охраны вод.....	91
5.1. Понятия и общая характеристика правового режима вод.....	91
5.2. Управление в области использования и охраны водных ресурсов.....	101
5.3. Правовые меры охраны вод.....	107
Глава VI. Правовой режим лесов, животного мира, атмосферного воздуха.....	115
6.1. Правовой режим использования и охраны лесов.....	115
6.2. Правовой режим охраны и использования животного мира.....	118
6.3. Правовая охрана атмосферного воздуха, озонового слоя и климата.....	123
Глава VII. Особо охраняемые природные территории и объекты, охрана окружающей среды в промышленности, на транспорте и в сельском хозяйстве.....	132
7.1. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов.....	132
7.2. Правовая охрана окружающей среды в промышленности на транспорте.....	145
7.3. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве.....	152
Глава VIII. Правовой режим зон экологического риска.....	160
8.1. Понятие зон повышенного экологического риска.....	160
8.2. Понятие зон чрезвычайных экологических ситуаций.....	165
8.3. Зоны экологического бедствия.....	168
Специальная часть.....	172
Глава IX. Международное экологическое право.....	172
9.1. Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды, его задачи и принципы.....	172
9.2. Организационно-правовой механизм международной охраны окружающей среды.....	178
9.3. Государства как субъекты международного экологического права.....	183
Выводы.....	187
Заключение.....	190
Библиографический список.....	193
Нормативные акты.....	195

УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации.

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации.

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации.

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации.

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации.

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Ведомости (СССР, РСФСР, РФ) – Ведомости Верховного Совета, Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ).

САПП РФ – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.

СП (СССР, РСФСР, РФ) – Собрание постановлений Правительства (СССР, РСФСР, РФ).

Минатом России – Министерство РФ по атомной энергии (до 2004 года). Ныне приемником Минатома является Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

Минздрав России – Министерство здравоохранения РФ.

Минтопэнерго России – Министерство топлива и энергетики РФ (до мая 2002 г.). Ныне преобразовано в Министерство энергетики РФ («Минэнерго»).

МНС России – Министерство РФ по налогам и сборам. Ныне – Федеральная налоговая служба.

МПР России – Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

МЧС России – Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Госгортехнадзор России – Федеральный горный и промышленный надзор России. Ныне – Ростехнадзор.

Госкомстрой России – Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Ныне – Госстрой.

Госкомрыболовство России – Государственный комитет РФ по рыболовству. Ныне – Росрыболовство.

Госкомэкология России – Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (до мая 2000 г.).

Госстандарт России – Федеральное агентство РФ по техническому регулированию и метрологии.

Росгидромет России – Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Роскартография (до 2009 года, с 2009 года функции переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии) – Федеральная служба геодезии и картографии России.

Рослесхоз – Федеральная служба лесного хозяйства России (до мая 2000 г.).

ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения.

ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде.

МАГАТЭ – Международное агентство по атомной энергии.

ЮНЕСКО – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современный период развития общества характеризуется не только повышенным вниманием к вопросам рационального использования природных ресурсов, но и охраны окружающей среды, а также экологической безопасности.

Это обусловлено той ролью, которую они приобрели в условиях научно-технического прогресса (далее – НТП) и общественного развития. Они превратились в одну из важнейших задач государства, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан.

Пока еще недостаточно обеспечивается комплексный подход к решению вопросов охраны природы и рационального использования природных ресурсов.

Слабо осуществляется деятельность по оздоровлению и охране окружающей среды и рациональному природопользованию. Поэтому необходимо больше внимания уделять мерам экологического, правового и воспитательного характера в области обеспечения охраны и рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, атмосферного воздуха, растительного и животного мира.

При написании предлагаемого учебного пособия особое внимание уделено Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, которая утверждена Указом Президента Российской Федерации от 18.04.2017 № 178.

Экологическая безопасность Российской Федерации (далее – экологическая безопасность) является составной частью национальной безопасности.

Анализируемая Стратегия представляет собой документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Правовую основу Стратегии составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и другие федеральные законы, Указ Президента РФ от 31.12.2016 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года и иные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации.

Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях.

Достижение целей экологической безопасности должно осуществляться путем проведения единой государственной политики, направленной на предотвращение и ликвидацию внутренних и внешних вызовов и угроз экологической безопасности.

Природа и общество, человек и окружающая его среда стали основными факторами, определяющими настоящее и будущее нашей цивилизации.

Ни классовая, ни общечеловеческая оценка сущности экологического кризиса не дает нам основания считать, что он является неизбежным и закономерным рождением НТП. Это применительно и к России и всем странам Содружества.

Большую роль в экологической безопасности отводится государственной экологической экспертизе, с помощью которой удастся предотвратить нанесение вреда окружающей среде.

Однако, одного факта существования Закона об экологической экспертизе недостаточно для реализации указанного права, обеспечения надлежащего качества окружающей среды. Чтобы закон «работал», необходим комплекс мер организационного, правового, финансового характера. Поэтому принятие закона, даже самого лучшего, не способно решить существующей проблемы. Не является исключением и комментируемый Закон.

Закон об экологической экспертизе является законом прямого действия, т.е. содержит очень мало отсылочных (бланкетных) норм к иному законодательству и подзаконным нормативным правовым актам. Этим обусловлен тот факт, что субъекты Российской Федерации приняли очень мало собственных нормативных правовых актов в области экологической экспертизы, особенно актов законодательного уровня. При этом институт экологической экспертизы изучается не только учеными-юристами, но и в рамках иных научных направлений¹.

И, хотя благие намерения вселяют надежду, одних желаний недостаточно. Так, в последние годы принято много нормативных актов, но эффективности от них недостаточно, в том числе и в области охраны окружающей среды. Законы должны приниматься на долгосрочную перспективу, если они часто изменяются, то они закономерно теряют свою актуальность.

Анализируя состояние действующего законодательства и практики его применения, выдающийся российский юрист С. С. Алексеев сделал вывод о том, что «главная причина неудачи идущих в нашей стране реформ наряду с упречным пониманием либерализма вообще и действительно научного подхода к реформам – это недооценка права»².

Что касается экологического состояния, то оно во многом зависит от состояния общества в целом. Поэтому радикальные изменения экологической политики на современном этапе предполагают коренную перестройку не только экономических и производственных, но и экологических отношений в обществе, что объективно предполагает:

- всеобщность, компетентность и непрерывность экологического воспитания и образования;
- обязательность преподавания экологических знаний в учебных заведениях;
- профессиональную экологическую подготовку руководящих работников и специалистов;
- распространение экологических знаний;
- научные экологические исследования;

Наша задача заключается в том, чтобы научиться в максимальной степени предвидеть последствия нашего вмешательства в устоявшемся в природе круговороте процессов и уметь нейтрализовать нежелательные результаты, сделать природу богаче. Воздействие человека на природную среду может

¹ См., например: Дьяконов К. Н. Экологическое проектирование и экспертиза [Текст] : учеб. для вузов / К. Н. Дьяконов, А. В. Дончева. М. : Аспект Пресс, 2005. С. 384; Экологическая экспертиза [Текст] : учеб. пособие / В. К. Донченко, В. М. Путько, В. В. Ростоскуев [и др.] / под ред. В. М. Путько. М. : Изд. центр «Академия», 2004.

² См: Алексеев С. С. Право – надежда наша. Екатеринбург, 1999. С. 223.

носить глобальный характер. А это означает, что пути, формы и методы экономического развития, НТП и организации общества, любая деятельность человека должны быть согласованны с действиями объективных законов природы, основаны на глубоком знании и правильном применении этих законов.

Экологическое право – чрезвычайно интересная дисциплина. Пожалуй, никакой другой предмет, изучаемый на юридических факультетах российских ВУЗов, не является столь масштабным и разнообразным. Здесь и классическое заповедное дело, и охрана животных, и вопросы мутации человека и клонирование живых организмов и многое-многое другое.

В то же время, понятно, что внимание студентов сосредотачивается в первую очередь на овладении такими дисциплинами, как уголовное и гражданское право, арбитражный и уголовный процесс. Но понадобятся ли они вам, если вода, воздух, почва станут непригодными для жизни? И не окажется ли так, что юристы, столкнувшись с очередной экологической катастрофой будут упрекать себя за недостаточное внимание к проблемам охраны окружающей среды и контроля за воздействием человека на нее?

ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ, ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА

1.1. Земля – дифференцированный объект природы. Ее связь с другими объектами природы

Земли, находящиеся в пределах РФ, составляют земельный фонд страны. Хотя собственность и иные права на земельные участки осуществляются в разных формах, однако общество несет ответственность за их состояние, использование и охрану.

Государственным органам принадлежит ведущая роль в обеспечении охраны и рационального использования земель. Они организуют и осуществляют землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель, государственный контроль за использованием земель, разрешают земельные споры.

Земля – особый объект с точки зрения ее экономической роли в жизни общества, и ее места среди других элементов природного комплекса. Она используется как основное средство производства (в сельском и лесном хозяйстве) и как территориальный ресурс, т.е. пространственный базис для размещения всех других отраслей производства. Земля представляет собой один из компонентов природно-территориального комплекса, тесно связанных с другими компонентами: климатом, водными ресурсами, растительным покровом и т. п. Природа же – не сумма различных объектов, а система взаимосвязанных элементов и явлений. Причинение ущерба одному из них может привести не только к количественным, но и к серьезным (порой необратимым) качественным изменениям в других элементах³.

С использованием земли связано удовлетворение самых различных интересов: экономических, научных, культурных, рекреационных, экологических и др.

Соотношение земель с водами, лесами, недрами и другими природными ресурсами обусловлено тем, что Земля – важнейшая часть всей биосферы,местилище всех других связанных с нею природных объектов: лесов, вод, животного мира, полезных ископаемых и иных ценностей недр земли. Без использования земли практически невозможно использование других природных ресурсов. При этом бесхозяйственность по отношению к земле немедленно или в последующем будет наносить вред всей окружающей природной среде, приводить не только к разрушению почв, их эрозии, засолению, заболачиванию, химическому загрязнению, но и сопровождаться ухудшением условий использования других природных ресурсов (загрязнение вод продуктами эрозии почв, потеря запасов воды при орошаемом земледелии, истощительные вырубки, а также сокращение площадей лесов при неоправданном изъятии земель гослесфонда, загрязнение и сокращение территорий, служащих средой обитания животного мира и т. д.). Поэтому нормы законодательства о рациональном и комплексном использовании земель повышают эффективность норм иных природноресурсовых отраслей законодательства: водного, лесного, горного и др.⁴

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 4) все охраняемые законом объекты земной природы подразделяет на три категории: интегрированные, дифференцированные, особо охраняемые.

³ См.: *Правовая охрана природы в СССР* [Текст] : учеб. пособие / под ред. В. В. Петрова. М. : Юрид. литература, 1976. С. 47.

⁴ *Земельное право России* [Текст] : учебник / под ред. Ю. Г. Жарикова, Г. А. Ларионова, В. Х. Улюкаева, О. Н. Макарова. М., 1997. С. 16.

К интегрированным относятся окружающая природная среда.

К дифференцированным – отдельные природные объекты – земля, недра, воды, леса, растительность, атмосферный воздух, животный мир, генетический фонд, природные ландшафты;

Остальные объекты – особо охраняемые.

Земля понимается в трех значениях: как планета; как земная оболочка планеты, включая недра, поверхность, ландшафты и всю территорию; как поверхность планеты – почва.

Под почвами биологи понимают поверхностный слой земли, обладающий плодородием, насыщенный органоминеральным составом и особым, только ему присущим, профильным типом строения.

Земля (почва) рассматривается, в силу специфических и свойственных только ей качеств, как самостоятельная часть природной среды, объект использования и охраны.

Цель охраны земель – предупреждение истощения почв, загрязнения поверхности земли отходами производства и химическими веществами, сохранение полезных природных свойств земли и повышение плодородия почв.

Почвы – невозобновляемый ресурс природы. Их истощение означает снижение плодородия в результате уменьшения количества питательного вещества, либо смыва гумусного слоя почвы, содержащего эти вещества, а также разрушения почвенной структуры, обеспечивающей процесс обмена веществ и энергии. Для создания слоя земли в 18–20 см., природе необходимо от 1,5 до 7 тыс. лет. Находясь под лесом, такой слой может быть размыт через 170 тыс. лет, под травяным покровом – через 29 тыс. лет, на неправильно обрабатываемых участках – через 100 лет, на участках занятых монокультурой – через 15 лет. Ливневые дожди, бури могут этот слой смыть за несколько часов.

Поэтому землю необходимо беречь. Она не только основное средство производства, но и, в силу экономических и природных причин, существует в ограниченном количестве.

Земельный фонд РФ составляет 1 707,5 млн га.

Самыми ценными в эколого-экономическом отношении являются сельскохозяйственные земли, предназначенные для производства сельскохозяйственных продуктов, в том числе пахотные угодья, содержащие плодородные слои с богатейшими запасами гумусного слоя, который создавался природой в течение миллиарда лет.

Земля – составная часть природного комплекса, поэтому она находится во всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости предметов и явлений в природе и обществе. Каждое явление действует на другое и наоборот.

Так, например, во второй половине 1980-х годов в нашей стране ежегодно безвозвратно пропадало 600 тыс. га сельхозугодий, причем половина приходилась на долю пашни. Проектировщики редко «привязывали» объекты к неудобным землям. В результате, несмотря на размах осушения и орошения, (которые позволяют «прибирать к рукам» все новые природные ландшафты) площадь пашни на душу населения сократилась с 1,06 га – в 1958 г. до 0,82 га – в 1982 г.

Таким образом, размеры земли, как в количественном, так и в качественном отношении во многом зависят от деятельности самого человека.

В количественном отношении земельные территории сокращаются за счет природных действий, а также человеческой деятельности, при создании различных искусственных водоемов, морей и т. п.

Качественное отношение земли также меняется не только от природных явлений, но и от действий человека, причем с развитием НТП эти процессы возрастают.

У нас большая страна, бескрайние нивы... Не оттого ли наши щедрые нормы отвода земли нередко завышают в 3–4 раза?

Наши законы по охране земель «работают» плохо. Слишком обобщены их формулировки, в которых каждый читает то, что ему выгодно. Даже через суд хозяйства не могут возместить затраты на восстановление угодий, изувеченных при прокладке трубопроводов, дорог, проведения буровых, строительных и других работ. Суды, если уж до них дойдет дело, исходят из того, что пока уровень плодородия не имеет денежной оценки, нельзя подсчитать ущерб от ухудшения качества земли. Юристы оправдываются тем, что в общесоюзных законах не было статей, которые бы предусматривали конкретные наказания за порчу земель. Поэтому и не решался толком вопрос возмещения убытков при сельхозугодиях. На это указывала в статье Н. Симонян «Ничья земля»⁵.

Следует отметить, что тенденции развития земельных отношений в России и сейчас свидетельствуют о постоянном ухудшении земель, их охраны и рационального использования из-за ветровой и водной эрозии почв, заболачивания, подтопления, опустынивания; возрастания числа нерекультивируемых земель; увеличения загрязнения земель в сельском хозяйстве пестицидами, отходами промышленного производства; нарушения требований земельного законодательства.

Это положение должно учитываться правовой наукой и в правовом регулировании отношений земель-, лесо-, водо-, недропользования и природопользования в целом.

В настоящее время необходим комплексный подход к природопользованию. Учитывая многообразие факторов, взаимодействующих в этой области отношений, можно выделить три взаимно дополняющих друг друга аспекта: природный, технический и социальный. Это соответствует тому, что в процессе природопользования соприкасаются и взаимодействуют три категории объектов:

- природные – предметы труда и условия производства;
- технические – орудия труда;
- социальные – люди с присущими им общественными отношениями.

Земля представляет собой не изолированное естественное тело, а один из элементов природно-территориального комплекса, тесно связанный с другими его компонентами: климатом, водными ресурсами, растительным покровом и т.п. Причинение ущерба одному из которых может привести не только к количественным, но и к серьезным, порой необратимым качественным изменениям. Следовательно, в природопользовании нельзя ограничиваться комплексным использованием отдельно взятого природного ресурса. Комплексное использование одного элемента природы не заменяет комплексности межэлементной, так же как охрана отдельных объектов не обеспечивает сохранения всей природы в целом. Поэтому в качестве объекта человеческой деятельности необходимо рассматривать целостные географические комплексы (ландшафты).

Ландшафтный подход к правовому регулированию землепользования, а также отношений по использованию других элементов природы, соотносится объективными законами единства природы и учета связи явлений, процессов, компонентов, образующих единое целое. Он соответствует единству

⁵ Симонян Н. Ничья земля [Текст] / Н. Симонян // Сельская молодежь. 1987. № 2.

природы и общества, интересам экономического развития, поддержанию необходимого качества окружающей человека природной среды и экологического развития в природе.

Подчеркивая необходимость комплексного подхода к использованию земли на однокомпонентном и ландшафтном уровнях, важно также с позиций правового регулирования рассматриваемых отношений, обратить внимание на то, что земля и с естественной и с экономической точек зрения играет ведущую роль в биосфере и производственной сфере. От рационального использования земли зависит богатство нации, без нее не возможен какой либо процесс труда.

Приоритетное положение земли среди других объектов природы отражено и в Конституции РФ, где записано, что «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (п. 1 ст. 9).

Когда речь идет о природных ресурсах в Конституции РФ на первом месте всегда обозначена земля, а затем уже называются другие природные ресурсы (ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 36 и т.д.).

Поскольку все природные предметы связаны с землей как главным объектом природы, размещение производственных сил предопределяет использование в соответствующих районах страны других природных ресурсов (вод, недр, лесов), состояние всего природного комплекса. Вот почему для широкого освоения восточных районов с наименьшим ущербом для окружающей среды необходимы знания и оценка биологических возможностей самой земли, перспектив использования водных и других ресурсов, решения градостроительных проблем и т. п. с учетом охраны окружающей природной среды.

Таким образом, существенной особенностью прогнозирования использования земельных ресурсов закрепленной в законе, является его комплексный характер, т. е. гармоничное сочетание интересов развития экономики, рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны окружающей природной среды.

Охрана земель и других элементов природы должна рассматриваться с позиции всех перечисленных аспектов, в их взаимосвязи. Одновременно решаются такие задачи, как обеспечение, в том числе правовыми средствами, оптимального отношения между сельским хозяйством и урбанизированными территориями, создание культурных ландшафтов, установление новых форм пользования землей в соответствии с экономическими и экологическими условиями.

Теоретической основой комплексного подхода к правовому регулированию землепользования и природопользования в целом являются учения о природных комплексах, биогеоценозах, ландшафтах. Согласно этому учению устойчивость биосферы определяется тем, что она складывается из сложной системы относительно независимых биогеоценозов⁶.

В связи с этим Земельный кодекс РФ предусматривает такие виды контроля как государственный, муниципальный, общественный и производственный (ст. 71, 72, 73).

Положение о государственном земельном контроле, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689⁷, устанавливает порядок осуществления государственного земельного контроля Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, Федеральной службой по надзору в

⁶ Биогеоценоз – это однотипное растительное сообщество вместе с населяющими его животным миром, в том числе микроорганизмами, с соответствующим земной поверхности, с особыми свойствами микроклимата, геологического строения, почвы и водного режима.

⁷ *Российская газета* [Текст]. 2006. 23 ноября.

сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами, которые выступают как специально уполномоченные органы.

Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством РФ.

Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления.

Производственный земельный контроль осуществляется собственником земельного участка, землепользователем, арендатором в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке.

Разумеется, рациональное использование земель будет лишь такое использование, которое ведет к подозрительным результатам с учетом категории.

Так, Н. Н. Веденин хорошо это обосновывает применительно к сельскохозяйственному землепользованию⁸. Хотя в настоящее время практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв, основными негативными процессами, приводящими к деградации земель, почв, изменению среды обитания растений, животных и других организмов являются водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление и осолонцевание почв. Более половины общей площади сельскохозяйственных угодий страны подвержено этим процессам.

Не выполняются в установленные сроки мероприятия по рекультивации земель, нарушенных при строительстве, а также при разработке месторождений полезных ископаемых. Общая площадь загрязнений земель, находящихся в обороте составляет около 75 млн. гектаров.

Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн. гектаров.

Опустынивание земель, в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах Российской Федерации на территории площадью более 100 млн. гектаров⁹.

1.2. Целевое назначение земель и виды землепользования

Говоря о земельном фонде страны, мы подразумеваем всю землю (т.е. всю территорию страны) в пределах ее границ. Земельный фонд страны – это все ее пространство, которое может быть объектом собственности и пользования различных субъектов, хотя в целом земля является единым природным объектом. Земельный фонд обладает различными природными качествами и свойствами, представляющими хозяйственный интерес.

В соответствии со ст. 7 Земельного кодекса РФ от 30 октября 2001 г. по основному целевому назначению все земли в РФ подразделяются на:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли поселений;

⁸ Веденин Н. Н. Экологическое право [Текст] / Н. Н. Веденин. М. : Изд-во «Проспект», 2007. С. 142.

⁹ См. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года».

– земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и земли иного назначения;

- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Деление целевого назначения земель на семь категорий вовсе не означает, что не могут происходить изменения по их основному целевому назначению под влиянием основных тенденций развития земельных отношений в условиях НТП. Так, в соответствии со ст. 4 «Основного земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» (1968 г.) единый государственный земельный фонд по основному целевому назначению земель подразделяется на 6 категорий. Земли природоохранного историко-культурного назначения как особая категория в составе единого земельного фонда страны действующим земельным законодательством выделена впервые. Ранее они входили в категорию земель промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения. Необходимость их вычленения в особую целевую категорию вызвана чрезвычайно тревожным положением в области охраны окружающей природной среды на территории РФ.

Отнесение земель к указанным в ст. 7 Земельного кодекса РФ категориям земель и перевод их из одной в другую производится согласно ст. 8 Земельного Кодекса РФ, в которой раскрываются требования отнесения земель к категориям, перевод их из одной категории в другую.

Для правового режима земель характерно следующее:

- форма собственности на землю: частная, общественная, муниципальная и собственность общественных организаций и объединений. Сегодня преобладает государственная собственность на землю. Она не может быть объектом сделки (купли, продажи, дарения, залога и т.д.);
- право собственности может быть только в результате предоставления земли ее собственником – государством;
- земли предоставляются только для определенной цели;
- пользование землей возможно в рамках установленных законом прав и обязанностей;
- не допускается оставление земли без ее использования;
- пользование землей осуществляется под контролем государства, специальных органов.

Между собственником и пользователем земель много общего, это: целевое пользование, тому и другому нельзя не использовать землю; требование рационального использования земли, иначе земля может быть изъята, как у одного, так и у другого, лишь с той разницей, что у собственника земля может быть принудительно выкуплена.

Если земли находятся в аграрной зоне, они должны использоваться только для сельскохозяйственных целей.

В этих местах не разрешается проводить какие-то работы или вести строительство, так как подобные действия могут негативно влиять на окружающую среду. Когда земля потребуется для государства, она может ее изъять, выплатив при этом соответствующую сумму собственнику земли.

Государство должно все больше внимания уделять как экономическим, экологическим, так и другим многосторонним отношениям в интересах своих граждан. Все это воспринимается совершенно нормально, ибо лишь государство наделено большими полномочиями, в том числе такими, как суверенитет.

Экологическая роль земли, ее целевое и хозяйственное назначение зависят от ее качества. Она подразделяется на разновидности. В зависимости от этого на земли распространяется соответствующий правовой режим. Поэтому учет земли выступает как важнейший экологический фактор. Использование земель не должно причинять ущерб другим природным объектам, входящим в природный комплекс.

Задачи экономического и социального развития земли зависят от того, какая роль ей отводится в той или иной направленности (сельскохозяйственная, градостроительная, энергетическая, промышленная и другая деятельность).

Институт права землепользования строится на определенных принципах – как руководящих идеях (началах) политики землепользования в современных условиях, закрепленных в нормах земельного и других природоохранных отраслей права, которым должен соответствовать правовой режим землепользования. К этим принципам относятся:

- использование земель строго в соответствии с планами и целевым назначением;
- охрана земель и повышение биопродуктивности почв, в процессе хозяйственной эксплуатации;
- комплексное использование земель как проявление соответствующего универсального требования природопользования;
- приоритет сельскохозяйственного землепользования в сочетании с другими отраслями, природоохранными приоритетами и общим экологическим приоритетом;
- обеспечение сочетания научно-технического прогресса в земельных отношениях с рациональным использованием земель и охраной окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений.

Закрепление этих принципов не ограничивается только рамками земельного законодательства – они отражены также и в законах о водах, лесах, недрах. Такое положение объясняется как взаимосвязью и взаимозависимостью всех элементов природы, так и главенствующей ролью земли в составе природного комплекса.

Иностранцам гражданам земельные участки в собственность и пожизненное владение не передаются.

Целевое назначение земель устанавливается при их отводе в порядке межхозяйственного землеустройства, а затем конкретизируется при составлении проектов внутрихозяйственного землеустройства, мелиорации и др. Эти проекты дают правовую основу для использования отдельных частей землепользования хозяйств и всех угодий в строго определенных целях.

Рассмотрим на примере цели субъектов сельскохозяйственного землепользования. Земли сельскохозяйственного назначения используются для ведения сельскохозяйственного производства. Образование и деятельность этих субъектов сельскохозяйственного землепользования регулируется в Федеральных законах «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ, «О личном подсобном хозяйстве» от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ, «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан» от 15 апреля 1998 № 66 (в ред. от 2 ноября 2004 г.), «О сельскохо-

зяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 г. № 193 (в ред. от 11 июня 2003 г.), «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. № 208 (в ред. от 29 декабря 2004 г.), «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ (в ред. от 24 декабря 2004 г.), а также в Земельном кодексе РФ, Гражданском кодексе РФ.

Разумеется, имеется специфика землепользования во всех категориях земель, что находит свои особенности в правовом режиме земель, их использовании и охране.

1.3. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения и их охрана

Сельскохозяйственные земли обладают приоритетом перед другими видами землепользования.

Содержание «понятие приоритета¹⁰ сельскохозяйственного землепользования» включает в себя условия, требования, правила, закрепленные в законе и призванные обеспечить преимущество сельскохозяйственного землепользования перед другими видами пользования землей.

Закрепление в законе приоритета сельскохозяйственного землепользования определяется рядом факторов. Прежде всего – особенностями земли. Известно, что земля, как объект природы количественно ограничена. Кроме того, земля для сельского хозяйства не заменима. В тоже время в отличие от иных средств производства, которые по мере использования изменяются, изнашиваются, земля постоянно улучшается, если обращаться с ней бережно. Выступая в качестве главного средства производства, земли сельскохозяйственного назначения служат базой для получения продуктов питания. Составляя основу благосостояния государства, сельскохозяйственные угодья требуют к себе особого отношения по сравнению с землями, используемыми для иных нужд. Они должны строго охраняться от расточительства, порчи и бесхозяйственного использования, от использования не по целевому назначению. К нарушителям, игнорирующим эти требования должны применяться строгие меры юридической ответственности.

Приоритет сельскохозяйственного землепользования обуславливает также постоянно возрастающей потребностью страны в сельскохозяйственных продуктах. Для этого необходимо иметь определенный резерв сельскохозяйственных угодий. В настоящее же время практически нет свободных земель, которые можно было бы без значительных затрат на их улучшение включать в сельскохозяйственный оборот. К тому же земельный фонд РФ относится к числу «трудных»: около 70% земель сельскохозяйственной территории расположено в районах с неблагоприятными климатическими условиями.

Сельское хозяйство представляет собой жизненно важную отрасль производства. Оно обеспечивает население продуктами питания, а промышленность – сырьем. От успехов развития сельскохозяйственного производства в решающей степени зависит повышение жизненного уровня народа. Из продукции сельского хозяйства формируется около трех четвертей фонда народного потребления.

Поэтому среди задач агропромышленного комплекса основной является – надежно обеспечить страну продовольствием и сельскохозяйственным сырьем.

Решение этих задач во многом связано с правильным использованием сельскохозяйственных земель. Один из путей достижения цели, это обеспечение сохранения и рационального использования земельных ресурсов, в первую очередь пашни.

¹⁰ Приоритет означает первенство (от лат. *prior* – первый) (см.: *Словарь иностранных слов* [Текст]. М. : Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1954. С. 564).

Эти факторы не могли бы послужить причиной возникновения и развития рассматриваемого потенциала, если бы не было все обостряющейся конкуренции интересов к землям сельского хозяйства и несельскохозяйственных отраслей.

Приоритет сельскохозяйственного землепользования в решающей степени определяется его взаимоотношением с несельскохозяйственным землепользованием. Это отношение имеет ряд аспектов: под строительство объектов различного назначения зачастую незаконно отводятся высокопродуктивные сельскохозяйственные угодья, не в полной мере осуществляется рекультивация нарушенных земель, слабо используется накопленный в отвалах плодородный слой почвы для улучшения малопродуктивных угодий, при внесении химических удобрений и пестицидов с нарушением технологий их использования допускается загрязнение почв, отчего ухудшается их плодородие, в продукты питания переносятся вредные для организма человека химические вещества, кроме того, при этом нарушаются законы об охране природы. Отсюда видно, какое значение приобретает правильное отношение между сельскохозяйственным и несельскохозяйственным землепользованием.

Указанные факторы объективно свидетельствуют о необходимости преимущественного положения сельскохозяйственного землепользования по сравнению с несельскохозяйственным.

Приоритет сельскохозяйственного землепользования, выраженный в земельном законодательстве, имеет характер принципа земельного права¹¹.

В соответствии со ст. 77 Земельного Кодекса РФ, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, за чертой поселений предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Целевое назначение земель устанавливается при их отводе в порядке межхозяйственного землеустройства, а затем конкретизируется при составлении проектов внутрихозяйственного землеустройства, мелиорации и др. Эти проекты, таким образом, дают правовую основу для использования отдельных частей землепользования хозяйств и всех угодий в строго определенных целях.

Земли сельскохозяйственного назначения являются второй по площади категорией земель единого земельного фонда страны, они занимают 39% всей территории России и имеют особую значимость в народном хозяйстве страны, поскольку являются главным средством производства сельскохозяйственной продукции. Этим объясняется то обстоятельство, что для этих земель установлен особо охраняемый режим. К сожалению, как качественное состояние сельскохозяйственных земель, так и эффективность их хозяйственного использования находятся на низком уровне.

Так общая площадь земель в административных границах Свердловской области составляет 19 430,7 тыс. га, в том числе площади сельскохозяйственных земель – 2 635, 6 тыс. га, или 13,6% территорий области.

На фоне высокой техногенной нагрузки на почвенный покров происходит ухудшение качества земель в связи с сокращением в последние годы объема работ по улучшению агрохимических и физических свойств почв, направленных на повышение содержания гумуса в почвах, работ по совершенствованию и орошению сельскохозяйственных угодий, отставанием в темпах рекультивации нарушенных земель, сегодня таких земель насчитывается 66,8 тыс. га (0,3%). В течение 1998–1999 гг. минераль-

¹¹ Дмитриев А. Е. Приоритет сельскохозяйственного землепользования в СССР (на материалах Урала) [Текст] / А. Е. Дмитриев. Свердловск : Свердловское изд-во Урал. ун-та, 1987. С. 17.

ных удобрений было внесено только 8,5% от потребности. Низок уровень внесения органических удобрений (1,1–1,6 т на 1 га при потребности 12–14 т на 1 га). Площади известкования кислых почв в последние три года не превышают 7,1% и сократились к среднегодовому уровню 1986–1990 гг. в 21,6 раза. Запасы гумуса в пахотном слое снижаются в среднем за год на 0,05%, или по 1,0–1,5 т с 1 га.¹²

Так, в Федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в РФ на 1999–2002 гг.» отмечается, что в последние годы снижается плодородие земель, используемых в сельскохозяйственном производстве. Существенную опасность представляют эрозия почв (эродированы 21% всех земель сельскохозяйственного назначения, 44% эрозионно-опасны), истощение плодородного слоя (ежегодно теряется около 0,6 т гумуса на 1 га), засоление земель (около 20% сельскохозяйственных угодий), заболачивание и переувлажнение земель (более 19% всех земель сельскохозяйственного назначения), деградация пастбищ и сенокосов (около 50% их площади).¹³ Более 40 млн га сельскохозяйственных земель не используется вообще – это пятая часть всех угодий.

Одновременно наблюдается устойчивая тенденция сокращения площадей продуктивных сельскохозяйственных угодий (только за 1990–1995 гг. они сократились на 1,17 млн га.), увеличились площади нарушенных сельскохозяйственных земель. В связи с этим особое значение приобретают: повышение культуры земледелия, соблюдение правил хозяйственного использования земель, строгое соблюдение земельного законодательства, определяющего особый правовой режим сельскохозяйственных земель, проведение работ по охране сельскохозяйственных угодий¹⁴.

Определение охраны земель содержится в Земельном кодексе Российской Федерации, которое является общим для всех категорий земель. В гл. II ст. 12–14 Земельного кодекса Российской Федерации предлагается перечень конкретных мероприятий, определяющих содержание охраны земель, в большей степени сельскохозяйственных, так как они направлены в основном на сохранение и улучшение качественных характеристик земель.

Не ограничивая право распоряжения сельскохозяйственными угодьями, необходимо обеспечить оптимальное сочетание свободы поведения собственника с объективными потребностями общества в рациональном использовании и охране земель. Это достигается путем установления особой процедуры изменения целевого назначения земель.

Указом Президента РФ от 27 сентября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» установлено, что при продаже земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, с изменением их целевого назначения необходимо решение исполнительного органа государственной власти субъектов федерации¹⁵. Сложно объяснить, почему только в случае совершения купли-продажи земельного участка должна соблюдаться особая процедура изменения целевого назначения сельскохозяйственных земель.

¹² Об утверждении основных направлений охраны окружающей среды и природных ресурсов в Свердловской области на 2000–2003 гг. [Текст] : постановление Правительства Свердловской области от 26 октября 2000 г. № 844-ПП / Областная газета – Новая эра от 10 ноября 2000 г.

¹³ О федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в РФ на 1999–2002 гг.» [Текст] : постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 27. Ст. 3379.

¹⁴ Земельное право [Текст] : учеб. для вузов / отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 1998. С. 206.

¹⁵ Собрание актов Президента и Правительства [Текст]. 1993. № 44. Ст. 4191.

В связи с тем, что площади сельскохозяйственных угодий ограничены в Законе Саратовской области «О земле», во всех случаях при изменении целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения, требуется решение Правительства Саратовской области, согласованное с органами местного самоуправления. В ч. 4 ст. 13 этого закона провозглашают особую охрану сельскохозяйственных угодий, разрешая перевод этих земель в другие категории земель несельскохозяйственных нужд в исключительных случаях¹⁶. Однако данные нормы не гарантируют в полной мере охрану сельскохозяйственных угодий. Категория земель изменяется в тех случаях, когда сельскохозяйственные земли включаются в состав земель поселений или в случае их представления для размещения промышленных, оборонных объектов и иных субъектов несельскохозяйственного использования.

Любой земельный участок, относящийся к категории земель сельскохозяйственного назначения, имеет еще и свое конкретное целевое использование. В качестве примера можно указать следующие виды целевого использования сельскохозяйственных земель: пашня, сенокосы, пастбища и иные виды сельскохозяйственных угодий земли, занятые животноводческими комплексами, перерабатывающими сельскохозяйственными предприятиями и иными сельскохозяйственными объектами. В случае предоставления сельскохозяйственных угодий, например, для производственных объектов сельскохозяйственного назначения (животноводческих, либо перерабатывающих комплексов и т.д.), изменяется целевое использование участка, но сохраняется его целевое назначение¹⁷. И. А. Иконицкая предлагает установить действительный порядок получения разрешения исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации об изменении целевого назначения земель, занятых сельскохозяйственными угодьями. Установление такого порядка крайне необходимо как с позиции охраны интересов собственников земельных участков, так и с позиции охраны ценных сельскохозяйственных земель в целях предотвращения их выбытия из сельскохозяйственного производства.

В результате, деградация земель, изъятие для несельскохозяйственных нужд, нерациональное и бесхозяйственное использование, быстрыми темпами сокращают площади продуктивных угодий. В преодолении этих негативных явлений, наряду с организационно-экономическими мерами, такими как мелиорация, повышение культуры земледелия и др., значительную роль играет хорошо продуманный и целенаправленный правовой режим использования земель сельскохозяйственного назначения, содержанием которого является регулирование хозяйственной деятельности собственников земли и землепользователей в области рационального использования и охраны земель.

До начала земельной реформы сельскохозяйственное землепользование в стране характеризовалось деятельностью колхозов, совхозов, и др., основанных на государственной собственности на землю. Они были основными производителями сельскохозяйственной продукции. Начавшаяся в 1991 г. земельная реформа существенно изменила организационно-хозяйственную структуру аграрного сектора. Наряду с государственной, введена частная форма собственности на землю, в процессе реорганизации колхозов и совхозов на их базе создана система коммерческих сельскохозяйственных предприятий (товариществ, акционерных и иных обществ, производственных кооперативов и т. п.).

¹⁶ *Саратовские вести* [Текст]. 23 ноября 1997 г.

¹⁷ Чмыхало Е. Ю. Некоторые проблемы правовой охраны сельскохозяйственных угодий. Актуальные проблемы правопорядка [Текст] : сб. науч. статей / Е. Ю. Чмыхало. М., 2000. С. 169–175.

Значительная часть земель перешла к индивидуальным предпринимательским структурам (крестьянским хозяйствам, личным подсобным хозяйствам и т. п.). Появилось большое число мелких и очень мелких хозяйств. Однако их удельный вес в сельскохозяйственном производстве очень мал: их совокупный земельный фонд составляет 12–13 млн га (4–5% продуктивных земель страны). На их долю приходится всего лишь 3–5% производимой в стране сельскохозяйственной продукции.

Преобладающее положение в аграрной экономике страны по-прежнему занимают крупные и средние сельскохозяйственные предприятия (колхозы, акционерные общества, производственные кооперативы). Поэтому правовой режим сельскохозяйственных земель во многом характеризуется регулированием хозяйственной деятельности этих предприятий. Его особенности определяются гарантиями целевого использования и охраной земель сельскохозяйственного назначения и сводятся к следующим основным положениям:

- главной обязанностью субъектов на землях этой категории является рациональное и высокоэффективное их использование. Как использование этого положения – установление системы прав и обязанностей собственников земли и землепользователей, обеспечивающих этот основной принцип землепользования;
- законодательно обеспечить жесткий порядок изъятия сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд;
- должен быть установлен и обеспечен приоритет земель сельскохозяйственного назначения перед землями других категорий с точки зрения их охраны и рационального использования;
- направленное на охрану и рациональное использование земель правовое регулирование хозяйственной деятельности субъектов должно сочетаться с достаточно жесткой юридической ответственностью за нарушение земельного законодательства.

Самым ценным в эколого-экономическом отношении являются сельскохозяйственные земли, предназначенные для производства сельскохозяйственных продуктов, в том числе пахотные угодья, содержащие плодородные слои почв с богатейшими запасами гумусного слоя, который создавался природой в течение миллиарда лет.

Земля – составная часть природного комплекса, поэтому она находится во всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости предметов и явлений в природе и обществе. Ведь в природе ничего не совершается обособленно. Каждое явление воздействует на другие, и наоборот; в забвении факта этого всестороннего движения и взаимодействия кроется в большинстве случаев то, что мешает нашим естествоиспытателям видеть ясно даже самые простые вещи.

Хотя требования приоритета сельскохозяйственного земледелия находят выражение в аграрной политике, они осуществляются с помощью права, как одного из важнейших средств ее реализации. Право обеспечивает и гарантирует правильное сочетание интересов сельскохозяйственного и несельскохозяйственного землепользования. Нормы о приоритете земель сельскохозяйственного назначения содержатся не только в земельно-правовых актах, но и в актах других отраслей права (гражданского, административного, уголовного и т. д.).

Приоритет сельскохозяйственного землепользования достигается с помощью воздействия соответствующих правовых норм на земельные и тесно связанные с ними иные общественные отношения.

Земельное законодательство содержит ряд правовых норм, закрепляющих преимущество сельскохозяйственного землепользования перед несельскохозяйственным.

Приоритет сельскохозяйственного землепользования, выраженный в земельном законодательстве, имеет характер принципа земельного права.

Отраслевые принципы права – это исходные руководящие идеи, положенные в основу отдельной отрасли права. Принцип приоритета сельскохозяйственного землепользования вполне отвечает данным признакам. В то же время он относится к числу специфических отраслевых принципов, так как выражает юридическое своеобразие земельного права, особенно его содержания. Признание приоритета права сельскохозяйственного землепользования отраслевым принципам, основывается на установленных в нормах земельного и других отраслей законодательства преимуществ для субъектов права сельскохозяйственного землепользования и сельского хозяйства, как отрасли народного хозяйства.

Он адресован не только органам государства и несельскохозяйственным землепользователям, но и самим сельскохозяйственным предприятиям, которые обязаны использовать сельскохозяйственные угодья главным образом как средство производства.

Наличие специальных норм об использовании ценных сельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственных предприятиях и недопущения перевода их в менее ценные, а так же об использовании их для внутрихозяйственного строительства позволяет говорить о дифференциации приоритета права сельскохозяйственного землепользования на межхозяйственный и внутрихозяйственный.

Если межхозяйственный приоритет дает сельскохозяйственному землепользованию преимущество перед другими видами землепользования, то внутрихозяйственный приоритет включает в себя правила, ставящие лучшие земли, ценные сельскохозяйственные угодья в особое положение по сравнению с иными землями сельскохозяйственного назначения. Применительно же к отдельным хозяйствам следует говорить о приоритете использования сельскохозяйственных земель, особенно наиболее ценных из них, только в качестве таковых и недопустимости использования их для внутрихозяйственного строительства и других целей. Принцип приоритета охватывает обязанности сельскохозяйственных и других предприятий, организаций и учреждений, пользующихся землями сельскохозяйственного назначения, по охране земель, восстановлению и повышению плодородия почв.

Система ведения хозяйства, при которой рост объема продукции достигается за счет расширения обрабатываемых земельных площадей, нуждается в обширных территориях. Россия по занимаемой площади в этих целях находится на первом месте в мире. Мы выращиваем пшеницу и в полупустыне, где выпадает меньше 300 мм осадков в год, тогда как страны интенсивного земледелия в таких зонах зерновые хозяйства не ведут. Необходимое соотношение пашни, пастбищ, сенокосов у нас не наблюдается. При распаханности территории на 60–70% пыльные бури – нередкий гость степного земледелия, а для 80–90% – частые явления.

В Центрально-Черноземном районе распаханно свыше 80% земель. В Волго-Вятском, Центральных районах и Поволжье – 65–70%. Между тем небезынтересно, что в развитых капиталистических странах удельный вес пашен колеблется от 30 до 40%. Ярким примером того, как не надо было делать, явилась целина, когда распахали земли, которые идеально пригодны для выращивания крупного рогатого скота, но не для выращивания зерновых.

Обеспечение приоритета права сельскохозяйственного землепользования должно производиться не только регулятивными, но и ограничительными нормами. Система правовых, организационных и экономических мер направлена на рациональное использование земель.

Впервые в нашем законодательстве были сформулированы основные принципы охраны земель, которые осуществляли охрану на основе комплексного подхода к земельным участкам, как к сложным природным образованиям. Содержание охраны земель определялось в разделе IX – Охрана земель и ее ст. 100–106 Земельного кодекса РСФСР, где речь шла об охране земель. Так, в ст. 100 говорилось о целях и задачах охраны земель, а в ст. 101 раскрывалась сущность содержания охраны земель, в ст. 102 предусматривалось нормирование допустимых концентраций химических веществ в почве. В ст. 103 были установлены экологические обоснования требований к строительству и вводу эксплуатацию предприятий, сооружений, объектов; в ст. 104 предусматривалась охрана ценных сельскохозяйственных угодий (пашни); в ст. 105 – экономические стимулы для тех, кто рационально использует землю, а раздел X и его ст. 107–109 предусматривали контроль за использованием и охраной земель.

Сегодня основными условиями земельного законодательства являются требования ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации, которые основываются на следующих принципах:

- учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной деятельности на территории Российской Федерации и одновременно, как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;
- приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;
- приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;
- участие граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;
- единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

- приоритет сохранения особо ценных земель, и земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель, и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий;

- платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами субъектов Российской Федерации;

- деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

- разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому, правовые основы и порядок такого разграничения, устанавливается федеральными законами;

- дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

- сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, использование и распоряжение принадлежащего ему земельного участка.

При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.

Федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства, не противоречащие установленным п. 1 настоящей статьи приватизации.

Даже аграрные отношения, которые охватывают собой часть земельных отношений, не могут иметь успеха, если не будут учитывать элементы природного комплекса. Следовательно, в природопользовании нельзя ограничиваться комплексным использованием отдельно взятого природного ресурса. Поэтому во вновь принятом Земельном кодексе РФ от 30 октября 2001 г. гл. II посвящена охране земель. Это подчеркивает не только охрану земель, но и охрану окружающей природной среде.

Имеется много признаков влияния сельскохозяйственного землепользования на окружающую среду. Например, естественные биоценозы вытесняются пашнями, садами, огородами, поливными лугами, искусственными пастбищами. Химические средства защиты растений, удобрения, отходы животноводства, нефтепродукты и т. п. вредно отражаются на водных источниках, лесных ресурсах, охотничьем и рыбном хозяйстве. По данным института Уралгипрозем, площадь земель, на которых появляются неблагоприятные факторы (водная и ветровая эрозия, денудационные процессы, нарушение земли в связи с добычей полезных ископаемых и торфа, подтопление, ухудшение состояния мелиорированных

земель и др.) по Уральскому региону составляет 12 281,0 тыс. га (15% территории района). Годовой ущерб от этого достигает 300 млн р.¹⁸ (по достоинству рубля на 1987 г.).

Из вышеизложенного следует, что земля как важнейший объект природы имеет большое значение в жизни человека, особенно сельскохозяйственные земли.

Раскрытие содержания приоритета сельскохозяйственного землепользования перед несельскохозяйственным в виде системы права, призвано обеспечить наиболее полное использование сельскохозяйственных угодий, их сохранение, увеличение и улучшение¹⁹.

Земельное право, безусловно, должно регулировать земельные отношения. Это ясно, но нужно учитывать связь земли (основного элемента) с другими элементами природного комплекса и влияние землепользования на окружающую среду. Без использования земли практически невозможно использовать другие природные ресурсы. При этом бесхозяйственность по отношению к земле немедленно или в последующем будет наносить вред всей окружающей природной среде. Поэтому нормы законодательства о рациональном и комплексном использовании земель повышают эффективность норм иных природноресурсных отраслей законодательства: водного, лесного, горного и др.

И хотя из всех объектов природы в правовом отношении нормы земельного права наиболее разработаны, даже по земельному праву мы сегодня не имеем разработанного действующего земельного процесса, как это имеется в уголовной или гражданской сферах, где имеются процессы.

Административный порядок решения земельных споров был терпим в условиях командно-административной системы. Сегодня же право частной собственности является неотъемлемой частью системы права и свобод гражданина РФ. Настало время, когда рыночные отношения требуют большого правового урегулирования всех объектов природы и, в первую очередь, земельных. Земельное право наиболее урегулировано и разработано и занимает особый приоритет среди всех природных объектов, поэтому судебные органы должны специализироваться и в этом направлении.

Следует обратить внимание на то, что действующее, как и прежде, законодательство устанавливает приоритет земель сельскохозяйственного назначения, которыми признаются земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства и предназначенные для этих целей. Земли, пригодные для сельскохозяйственного производства, предоставляются в первую очередь для ведения сельского хозяйства.

Изъятие сельскохозяйственных угодий с кадастровой оценки выше среднегодового уровня с целью их предоставления для несельскохозяйственных нужд допускается лишь в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств, разработкой месторождений ценных полезных ископаемых, строительством объектов культуры, истории, здравоохранения, образования, магистральных трубопроводов, линий связи, электропередачи и других линейных сооружений при отсутствии других вариантов возможного разрешения. Изъятие же особо ценных для данного региона продуктовых земель, в том числе научно-исследовательских учреждений и учебных заведений, а также земель природно-заповедного фонда и других, особо охраняемых территорий, не допускается. Перечень

¹⁸ *Генеральная схема использования земельных ресурсов Уральского экономического района на период до 2005 г.* [Текст]. Свердловск, 1987.

¹⁹ *Дмитриев А. Е.* Приоритет сельскохозяйственного землепользования в СССР (на материалах Урала).

участков таких земель устанавливается органами государственной власти республик, краев, областей, автономной области и автономных округов²⁰.

Для усиления позиции по охране окружающей среды в ближайшее время необходимо, чтобы представители по земельным, экологическим направлениям специализировались по этим вопросам в системе правоохранительных органов, т.е. в самих правоохранительных службах создавались бы экологические подразделения на постоянной основе. Либо создать сильное экологическое ведомство, о чем ведется разговор давно.

Сегодня только в органах прокуратуры созданы на постоянной основе экологические подразделения, что же о других правоохранительных органах, то они кое-где имеются, но не на постоянной основе, за счет внутренних резервов, например в МВД²¹.

1.4. Управление земельным фондом страны

Управление земельным фондом – это, прежде всего, средство организации земельных отношений в стране.

Определенные функции управления земельным фондом (учет земель, землеустройство, разрешение земельных споров и т.д.) осуществляет каждое государство.

Государственное управление земельным фондом обусловлено тем, что земля является главным компонентом жизненной среды людей, всеобщим условием труда и основным средством производства в сельском и лесном хозяйстве. Государственное управление вызывается также ограниченностью земли, ее незаменимостью и т. п.

Если говорить о месте института управления среди других институтов земельного права, то его необходимо рассматривать с такими правовыми институтами как право собственности и право землепользования.

Дело в том, что институт управления землей является средством реализации, собственником и пользователем своих полномочий. Когда мы раскрываем задачи земельного права, институт управления земельным фондом является средством рационального, планового и целевого использования земель.

Требования к управлению земельным фондом обусловлены особенностями земли, ее свойствами. Поэтому управление земельным фондом осуществляется с учетом требований таких принципов как: ведение учета земель, земельного кадастра²², планирование земель, целевое использование земель, сочетание с охраной окружающей среды.

Рассмотрим основания управления земельным фондом. В нашей стране имеются два таких основания:

- право политической власти на территории (такое право имеют все суверенные государства, в том числе и наше);
- право собственности на землю.

²⁰ Веденин Н. Н. Экологическое право. С. 138.

²¹ Дмитриев А. Е. О некоторых аспектах юридической ответственности за нарушение экологического законодательства.

²² Приказ Федеральной службы земельного кадастра России (Росземкадастр). Требования к оформлению заявок о постановке земельных участков на государственный кадастровый учет [Текст] // Российская газета. 4 июля 2001 г.

Эти два основания проявляются в нормотворческой деятельности нашего государства. Хотя для управления землей достаточно и первого основания – права политической власти. Чем дальше, тем больше все государства вмешиваются в эти отношения, что вызывается современными условиями, экологическими и экономическими ситуациями.

Наше государство не только обладает правом политической власти на территории, но и наряду с другими субъектами является собственником земли²³.

Такая деятельность как учет, планирование, предоставление, изъятие земли осуществляется посредством административных и управленческих мер специальными государственными органами.

Вопросы использования и охраны земель регулируются актами земельного законодательства. Среди них Конституция РФ (ст. 9), Земельный кодекс РФ, указы Президента, постановления Правительства РФ, инструктивные материалы Роскомзем.

Управление земельным фондом характеризуется единством, которое исходит из единства земельных ресурсов и дифференциаций. О дифференцировании можно говорить, когда речь идет о разделении земли по 7 категориям, т. е. по целевому назначению. Эти особенности учитываются в процессе по отраслям народного хозяйства. Например, земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, земли лесного фонда и т. д. Здесь управленческий аспект должен учитывать и отраслевую направленность.

Виды управления обусловлены федеративным характером устройства РФ, качеством земли, делением земель на 7 категорий, отраслевым характером использования земель, разнородным субъективным составом использования. Их можно разделить на: общегосударственное, ведомственное (специальное), внутрихозяйственное.

Общегосударственное управление построено по принципу административно-территориального деления. Оно распространяется на всех пользователей земли в пределах определенной территории.

Общегосударственное управление земельным фондом осуществляют представительные и исполнительно-распорядительные органы власти, наделенные соответствующими властными полномочиями по организации и обеспечению рационального использования и охраны земель.

Представительные органы государственной власти: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и Государственная дума РФ, а также соответствующие органы субъектов РФ. Исполнительно-распорядительные органы власти подразделяются на 2 вида: органы общей и специальной компетенции.

К органам общей компетенции относятся Правительство РФ и соответствующие органы субъектов РФ, а также органы местного самоуправления – городские, районные, поселковые и сельские администрации.

Каждый из них в пределах своей компетенции осуществляет функции по управлению земельным фондом на своей территории, данной административно-территориальной единицы независимо от того, в чьей собственности, пользовании или ведомственном управлении находится земля.

Специальный вид управления построен по принципу подведомственности субъектов права пользования. Он распространяется лишь на земли оперативного назначения. Их органы – министерства, ведомства, комитеты РФ.

²³ СЗ РФ [Текст]. 2001. № 30. Ст. 3056.

Органы специальной компетенции подотчетны исполнительно-распорядительным органам общей компетенции. К государственным органам специальной компетенции относятся те органы государства, которые в соответствии с положением о них, утвержденными Правительством, либо отдельным принятым правительственным актом специально уполномочены выполнять соответствующие природоохранные функции.

По объему и характеру своей специальной компетенции они подразделяются на три вида: комплексные, отраслевые, функциональные. Комплексные органы выполняют все задачи или блок природоохранных задач, в том числе и земельные; отраслевые сосредотачивают внимание на охране и использовании отдельных природных объектов, разумеется, земле здесь отводится приоритетное значение как основному природному объекту; функциональные выполняют одну или несколько родственных функций в отношении всех объектов природы, в том числе земли.

Внутрихозяйственное управление осуществляется самими землепользователями, арендаторами, собственниками земель в отношении лиц, работающих на конкретном земельном участке.

Теперь вопросы возникновения права на землю более четко изложены в гл. V ст. 25–39 Земельного кодекса РФ, в них раскрываются такие вопросы как:

- основания возникновения права на землю;
- документы о правах на земельные участки;
- ограничение оборотоспособности земельных участков;
- приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков;
- порядок предоставления земельных участков для строительства и земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности;
- выбор земельных участков для строительства;
- норма предоставления земельных участков;
- порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности для целей, не связанных со строительством;
- переход права на земельный участок при переходе права собственности на здания, строения, сооружения;
- приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения;
- особенности купли-продажи земельных участков;
- приобретение земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды такого земельного участка на торгах (конкурсах, аукционах);
- сохранение права на земельный участок лиц, не являющихся собственниками земельного участка, при разрушении здания, строения, сооружения.

В управлении земельным фондом страны большинство авторов выделяют следующие функции управления:

- планирование использования земельных ресурсов;
- зонирование земель;
- землеустройство;
- мониторинг земель;
- ведение государственного земельного кадастра;
- предоставление и изъятие земельных участков;
- контроль за использованием земель;
- разрешение земельных споров.

И. А. Иконицкая дополнительно включает такие функции, как организация мелиорации и рекультивации земель²⁴.

Эффективность управления земельными ресурсами во многом зависит от системы государственных органов в сфере управления использованием и охраны земель. Только за последние девять лет в России было принято пять реорганизаций федеральных органов управления земельными ресурсами. Так, Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁵ упразднен Государственный комитет РФ по земельной политике и образована Федеральная служба земельного кадастра России. Кроме того, упразднены: Государственный комитет РФ по охране окружающей среды и Федеральная служба лесного хозяйства, функции которых переданы Министерству ресурсов РФ.

Функции Госкомзема РФ распределены между Росземкадастром и Министерством имущественных отношений РФ. В настоящее время положение о Росземкадастре и Минимуществе РФ не утверждены правительством РФ. В то же время Постановлением Правительства РФ от 18 июля 2000 г. № 537 «О Федеральной службе земельного кадастра России»²⁶ установлено, что Росземкадастр осуществляет специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель. Кроме того, в ведение Росземкадастра переданы территориальные органы Госкомзема и организации, находившиеся в его ведении.

В проект Положения о Минимуществе РФ включены новые пункты, регламентирующие полномочия этого министерства в области земельных отношений, ранее предусмотренных о Госкомвузе России, например, осуществление контроля за использованием федеральных земель; разработка и реализация государственных программ, связанных с регулированием земельных отношений, проведением земельной реформы и рациональным использованием земель.

²⁴ См.: Иконицкая И. А. Земельное право РФ [Текст] / И. А. Иконицкая. М., 1999. С. 160–161.

²⁵ См.: СЗ РФ [Текст]. 2000. № 21. Ст. 2168.

²⁶ См.: СЗ РФ [Текст]. 2000. № 30. Ст. 3154.

Наряду со специальными государственными органами по управлению земельными ресурсами некоторые управленческие функции возложены на иные государственные органы²⁷. Так, основными задачами Министерства сельского хозяйства РФ являются: проведение аграрных преобразований и участие в осуществлении земельных реформ в сельской местности; проведение государственной политики и осуществление государственного управления в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, мелиорации земель, государственного контроля за состоянием и использованием мелиорированных земель и системой сельскохозяйственного водопользования²⁸.

Положением о Государственном комитете РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, утвержденным Постановлением РФ от 24 ноября 1999 г. № 1289²⁹, предусмотрено участие этого комитета в создании государственного земельного кадастра, развитии рынка земельных участков для осуществления градостроительной деятельности. Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет мониторинг состояния окружающей природной среды, в том числе почвы³⁰.

При этом под юридической основой государственного управления землями понималось право исключительной государственной собственности на землю³¹. С этой точки зрения близка по сути иная позиция, согласно которой сущность национализации земли в правовом аспекте сводилось к формированию институтов государственного управления землепользованием и институтов землепользования³².

Статья 9 Конституции РФ провозгласила равенство всех форм собственности на землю, поэтому во вновь принятом Земельном кодексе в гл. III признаются виды собственности на землю; собственность граждан и юридических лиц, Российской Федерации (федеральная собственность), собственность субъектов Федерации, муниципальная собственность. Глава V посвящена возникновению права на землю. Установлено, что права на земельные участки, предусмотренные Кодексом, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, другими федеральными законами и подлежат государственной регистрации. Глава VI содержит описание прав и обязанностей собственников земельных участков, пользователей земли, арендаторов, в гл. VII предусматриваются ситуации, когда право на землю прекращается, а главы VIII и IX посвящены вопросам возмещения убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства и защите прав на землю. Главы X–XII говорят о проблемах государственного управления землями.

Большое значение в управлении земельным фондом отводится экологической экспертизе.

В преамбуле Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³³ (далее – Закон об экологической экспертизе) очерчен круг общественных отношений, которые регулируются данным Федеральным законом, и указана основная цель его реализации: предупреждение негативных воздействий на окружающую среду путем проверки соблюдения экологического законода-

²⁷ См.: Попов В. В. Управление земельными ресурсами на Федеральном железнодорожном транспорте [Текст] / В. В. Попов // Актуальные проблемы правопорядка : сб. науч. тр. М., 2000. С. 177–187.

²⁸ См.: Постановление правительства РФ от 11 сентября 1998 г. № 1090 [Текст] // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4808.

²⁹ См.: СЗ РФ [Текст]. 1999. № 48. Ст. 5864.

³⁰ См.: СЗ РФ [Текст]. 1999. № 22. Ст. 2770.

³¹ См.: Краснов Н. И. Правовой режим земель специального назначения [Текст] / Н. И. Краснов. М., 1961. Ст. 71; *Общая теория советского права* [Текст]. М., 1983. С. 212.

³² См.: Фомина Л. П. Право собственности на землю и обеспечение рационального использования земли. Сельское хозяйство и право СССР и Италии [Текст] / Л. П. Фомина. М., 1977. С. 98.

³³ См.: СЗ РФ [Текст]. 1995. № 48. Ст. 4556.

тельства и экологических требований на этапе планирования хозяйственной и иной деятельности. Тем самым обеспечивается конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду, предусмотренное ст. 42 Конституции РФ.

Указанным Федеральным законом были в частности внесены изменения в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», который вступил в силу с 1 января 2007 г. (ч. 2 ст. 35 в ред. от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ)

Новая редакция ст. 10 закрепляет положение, согласно которому и органами государственной власти может организоваться и проводиться государственная экологическая экспертиза, они же наряду с федеральными органами будут обладать правом издавать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок организации и проведения государственной экологической экспертизы³⁴, что наш взгляд должно способствовать в управлении земельным фондом страны.

Разрешение земельных споров осуществляется органами государственного управления земельным фондом, судами и арбитражными судами в установленном порядке для устранения конфликтов, возникающих между собственниками земли, землепользователями, другими юридическими и физическими лицами.

Охрана права собственности на землю и права землепользования осуществляется путем выявления и пресечения земельных правонарушений, привлечения правонарушителей к ответственности и восстановлению нарушенных прав собственником земли и землепользователей.

1.5. Виды юридической ответственности за экологические правонарушения в сельском хозяйстве

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»³⁵ не дает определения «экологического правонарушения». Вместе с тем указанный термин закрепляет Конституция Российской Федерации³⁶, в которой определяется, что каждый имеет право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Учеными предлагаются различные определения экологического правонарушения. Так, Ю. С. Шемшученко под экологическим правонарушением понимает противоправное, виновное, социально опасное, а для уголовных преступлений – общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на установленный экологический порядок, и за совершение которого законом установлена юридическая ответственность³⁷. К недостаткам данного понятия можно отнести устаревшую, политизированную терминологию, выражающуюся словосочетанием «социально-вредное», которое относилось к сущности административных экологических правонарушений, а также данным понятием ограничен круг субъектов ответственности. Ими, исходя из определения, могут быть только физические лица³⁸.

В. В. Петров под экологическим правонарушением понимает виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), посягающее на установленный в стране экологический правопорядок и

³⁴ См.: Кичигин Н. В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» [Текст] / Н. В. Кичигин, М. В. Пономарев, А. Ю. Семьянова. М. : ЮСТИЦИНФОРМ, 2006. С. 56.

³⁵ Об охране окружающей среды [Текст] : федер. закон. от 20 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³⁶ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Текст] // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

³⁷ Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии [Текст] / Ю. С. Шемшученко. Киев: Наукова думка. 1989. С. 152.

³⁸ Ивакин В. И. Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее применения [Текст] / В. И. Ивакин. М. : Право и государство, 2004. С. 62–63.

причиняющее вред природной среде, либо создающее реальную угрозу такого причинения³⁹. Однако сказанное определение не учитывает, что экологическое правонарушение влечет юридическую ответственность.

Профессор С. А. Боголюбов под экологическим правонарушением понимает действие или бездействие юридического или физического лица, противоречащее требованиям экологического права, то есть выраженным в законодательстве РФ и подзаконных нормативных правовых актах требованиям рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Другие авторы, такие как, например, профессор М. М. Бринчук, под экологическим правонарушением понимают – противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), которое совершается праводеееспособным субъектом. Оно причиняет или несет реальную угрозу причинения экологического вреда, либо нарушает права и законные интересы субъектов экологического права. На наш взгляд, это наиболее оптимальное определение экологического правонарушения. Хотя в данном определении также отсутствует факт, указывающий на юридическую ответственность.

Таким образом, под экологическим правонарушением следует понимать противоправное, виновное, общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на утвердившиеся экологические общественные отношения, причиняющие вред окружающей среде, здоровью и имуществу людей, экологическому правопорядку, влекущее за собой юридическую ответственность, установленную в нормах экологического права. Исходным пунктом в механизме юридической экологической ответственности являются нарушения экологических требований, закрепленных в нормах права. Всем экологическим правонарушениям свойственны определенные признаки: экологичность; противоправность; виновность, общественная опасность (или общественная вредность); социальная значимость; причинение вреда окружающей среде, здоровью, имуществу людей; юридическая ответственность⁴⁰.

Экологическое правонарушение имеет определенный состав. В состав экологического правонарушения включают такие элементы, как субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона. На наш взгляд, под составом экологического правонарушения можно понимать совокупность юридически значимых элементов, закрепленных в законе, наличие которых позволяет говорить о том, что деяние является правонарушением⁴¹.

Каждый элемент состава правонарушения представляет совокупность тесно связанных между собой признаков. Как отмечает профессор М. М. Бринчук, объектом экологического правонарушения являются общественные отношения по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, регулируемые и охраняемые нормами права⁴². Природа или окружающая среда выступает в качестве предмета экологического правонарушения. Другие авторы считают, что объектом экологического правонарушения выступают общественные отношения в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. В данном случае происходит смешивание таких понятий, как объект правонарушения и предмет. Более правильным, как отмечается в литературе, было бы определить объект

³⁹ Петров В. В. Экологическое право России [Текст] : учеб. для вузов / В. В. Петров. М. : БЕК, 1996. С. 271.

⁴⁰ Юридическая ответственность за экологические правонарушения [Текст] / под ред. А. И. Бобылева, Н. А. Духно. М. : Юрид. институт МИИТа, 2001. С. 48.

⁴¹ Ивакин В. И. Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее применения. С. 65–66.

⁴² Бринчук М. М. Экологическое право. С. 477.

экологического правонарушения как общественные отношения по поводу обеспечения условий для оптимальной жизнедеятельности человека и общества во взаимосвязи со средой обитания⁴³

Совершать экологические правонарушения и нести за это ответственность могут юридические, должностные и физические лица, включая иностранных юридических лиц и граждан. В то же время не все указанные субъекты могут быть, например, субъектами экологического преступления. Соответственно, ими могут быть физические лица, включая иностранных граждан. Юридические лица по российскому уголовному законодательству не могут быть субъектами уголовных преступлений⁴⁴.

Как отмечает М. М. Бринчук, для объективной стороны экологического правонарушения характерно наличие трех элементов: противоправность поведения; причинение или реальная угроза причинения экологического вреда, либо нарушение иных законных прав и интересов субъектов экологического права; причинная связь между противоправным поведением и нанесением экологическим вредом или реальной угрозой причинения такого вреда, либо нарушением иных законных прав и интересов субъектов экологического права⁴⁵.

Для субъективной стороны экологического правонарушения характерным является вина правонарушителя. Она может выражаться в форме умысла и в форме неосторожности.

Виды экологических правонарушений в рассматриваемой области, как основания возникновения юридической ответственности, весьма многочисленны, и их можно классифицировать по различным основаниям: в зависимости от отраслей права, где предусмотрена ответственность за экологические правонарушения; проступки и преступления; подлежащие обжалованию и не подлежащие; не порождающие дополнительные обязанности и лишаящие специального права⁴⁶.

Наибольшее значение в исследуемой сфере имеет классификация экологических правонарушений по объекту, так выделяются виды правонарушений по охране: во-первых, природной среды в целом, которые сформулированы в ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды»; во-вторых, отдельных объектов природы, содержащиеся в актах природоресурсного законодательства РФ. Они сформулированы в Законе РФ «О недрах»⁴⁷, Федеральном законе «О животном мире»⁴⁸ и отсутствуют в Водном кодексе РФ⁴⁹, Лесном кодексе РФ⁵⁰, Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха»⁵¹. В связи с этим, возникает проблема при определении составов административных и уголовных правонарушений. Состав правонарушения включает в себя следующие элементы: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. В ст. 2.1 Кодекса РФ нет указаний на объект административного правонарушения. Однако определить общий объект, то есть совокупность общественных отношений, охраняемых законодательством РФ об административных правонарушениях, можно из анализа ст. 1.2. В частности, это: права и свободы человека и гражданина; здоровье граждан; санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; общественная нравственность; окружающая среда; уста-

⁴³ Ивакин В. И. Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее применения. С. 69–70.

⁴⁴ Там же. С. 69–70.

⁴⁵ Бринчук М. М. Экологическое право. С. 478.

⁴⁶ Юридическая ответственность за экологические правонарушения. С. 53–59.

⁴⁷ О недрах [Текст] : закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 // Российская газета. 1992. 5 мая. № 102.

⁴⁸ О животном мире [Текст] : федер. закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁴⁹ Водный кодекс Российской Федерации [Текст] // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 238.

⁵⁰ Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. [Текст] // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

⁵¹ Об охране атмосферного воздуха [Текст] : федер. закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ // Российская газета. 1999. 13 мая.

новленный порядок осуществления государственной власти; общественная безопасность; собственность; законные экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства.

Объективная сторона правонарушения – это действие (бездействие), причинившее вред общественным отношениям, а также способ, место, время, орудия и средства совершения правонарушения и другие обстоятельства. Объективная сторона правонарушения может характеризоваться и такими признаками, как повторность, систематичность, злостность. Субъектом правонарушения является тот, кто совершил административное правонарушение – физические и юридические лица. В рамках общего субъекта – физического лица Кодекс РФ об административных правонарушениях определяет и специальных субъектов. К ним относятся несовершеннолетние, лица в возрасте от 16 до 18 лет, должностные лица и т.д. Выделение специальных субъектов обусловлено особым порядком привлечения их к административной ответственности, который определяется Кодексом РФ об административных правонарушениях и специальными нормативными правовыми актами.

Субъективная сторона правонарушения выражается в вине. Только за виновное противоправное действие (бездействие) наступает юридическая ответственность. Что касается виновности физических лиц, то она отражает психическое отношение лица к совершаемым действиям и их последствиям.

Сложнее обстоит дело с установлением вины юридического лица. В соответствии с ч. 2 ст. 2.1, для того, чтобы признать его виновным в совершении административного правонарушения, необходимо доказать, что юридическое лицо могло, но не приняло всех мер, необходимых для обеспечения правил, норм, за нарушение которых Кодексом РФ или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность.

Также авторами выделяется такой вид правонарушения, как уголовное экологическое правонарушение, под которым понимается противоправное, виновное, общественно опасное деяние физического лица, посягающее на утвердившийся в обществе экологический правопорядок, причиняющее вред здоровью и имуществу людей, природным ресурсам и окружающей среде, за которое наступает уголовное наказание, определяемое Уголовным кодексом РФ⁵². Экологические преступления имеют ряд отличительных признаков. Во-первых, они обладают высокой степенью общественной опасности, то есть делятся на преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести тяжкие и особо тяжкие преступления. Во-вторых, посягают на утвердившийся в обществе экологический правопорядок и экологическую безопасность, экологические права и обязанности граждан. Выражаются уголовные экологические преступления, прежде всего, в нарушении экологических правил, носят общественно опасный характер и влекут более тяжкие последствия по сравнению с административными экологическими проступками, например, нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 226), нарушения правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247), нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 249).

Следующим видом правонарушений выступает гражданско-правовое экологическое правонарушение, под которым понимается противоправное, виновное деяние, посягающее на утвердившиеся экологические общественные отношения, причиняющее имущественный вред гражданам и юридиче-

⁵² Уголовный кодекс РФ [Текст] // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2955 (с посл. изм. и доп.).

ским лицам, влекущее гражданско-правовую ответственность, предусмотренную гражданским законодательством РФ.

Гражданско-правовое экологическое правонарушение выступает как в виде имущественного экологического правонарушения (так, общие положения о возмещении вреда, порядок и способы его возмещения определяются гл. 59 Гражданского кодекса РФ), так и в виде других гражданско-правовых экологических правонарушений. В частности, в ст. 8 Конституции Российской Федерации определяется, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, а в ст. 9 Конституции Российской Федерации устанавливается, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, а также Земельный кодекс Российской Федерации предусматривает гражданско-правовые способы обеспечения права на земельный участок, его защиту (гл. 9); в соответствии со ст. 304, 305, 1065 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность предъявления в суд исковых требований о прекращении экологически вредной деятельности⁵³ Дисциплинарное экологическое правонарушение – это противоправное, виновное деяние, посягающее на экологический правопорядок в сфере трудовой деятельности, причиняющее вред окружающей среде или природным ресурсам, влекущее дисциплинарную экологическую ответственность, предусмотренную в трудовом законодательстве РФ. В отличие от вышеуказанных видов экологических правонарушений дисциплинарный проступок характеризуется незначительной общественной опасностью, совершается в сфере трудовой деятельности конкретными работниками учреждения, предприятия, причиняет вред окружающей среде и природным ресурсам, меры наказания устанавливаются в соответствии с Трудовым кодексом РФ⁵⁴.

Таким образом, первостепенное значение имеет совершенствование экологического законодательства РФ, определяющего виды правонарушений по охране окружающей среды в сельском хозяйстве.

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, правоохранительных органов, иными уполномоченными субъектами и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим) по применению к нарушителю соответствующего взыскания⁵⁵.

Гражданско-правовая ответственность в сфере взаимодействия общества и природы заключается, главным образом, в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, причиненный в результате нарушения правовых экологических требований.

Вред, причиненный нарушением правовых экологических требований, называется экологическим или экогенным вредом. Когда речь идет об экологическом вреде, в законодательстве РФ употребляются различные термины: вред, ущерб, упущенная выгода, убытки. По гражданскому праву вред – понятие родовое, наиболее широкое. Под экологическим вредом понимается любое ухудшение состоя-

⁵³ Ивакин В. И. Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее применения. С. 73–75.

⁵⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ [Текст] // Российская газета. 2001. 31 декабря (с посл. изм. и доп.).

⁵⁵ Бринчук М. М. Экологическое право. С. 475.

ния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований и связанное с ним любое умаление охраняемого законом материального и нематериального блага, включая жизнь и здоровье человека, имущество физических и юридических лиц⁵⁶.

Составными частями экологического вреда являются ущерб, упущенная выгода и моральный вред. Экологический ущерб проявляется, прежде всего, в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем. Вследствие названных форм деградации природы может быть причинен ущерб здоровью и имуществу граждан и юридических лиц. Ущерб здоровью и имуществу граждан и юридических лиц неблагоприятным воздействием на окружающую среду не всегда связан с нарушением требований законодательства РФ об окружающей среде. Он может причиняться вследствие стихийных бедствий, землетрясений, наводнений и т. п.

Экологический ущерб может быть часто связан с упущением выгоды, то есть неполучением природопользователем доходов, которые он мог получить при обычных условиях.

Новым для российского права окружающей среды элементом экологического вреда является моральный вред. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. «Некоторые вопросы применения законодательства РФ о компенсации морального вреда», моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях в связи с невозможностью продолжать активную общественную жизнь, с потерей работы, а также с физической болью, связанной с повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий⁵⁷.

Профессор В. Н. Яковлев подчеркивает, что юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства РФ выражается в применении органами принудительных мер имущественного и личного характера к предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам и гражданам, нарушающим экологическое законодательство РФ. Исходным пунктом в юридической экологической ответственности является нарушение экологических требований, закрепленных в нормах права⁵⁸. Профессор Е. А. Суханов под гражданско-правовой ответственностью подразумевает одну из форм государственного принуждения, которое состоит во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций, перелагающих на правонарушителя невыгодные имущественные последствия его поведения и направленных на восстановление нарушенной сферы потерпевшего⁵⁹.

Особенностью гражданско-правовой ответственности является то, что она применяется к правонарушителю независимо от применения других видов юридической ответственности. Поэтому лицо, осужденное приговором суда за экологическое преступление, обязано в полном объеме возместить причиненный этим преступлением ущерб⁶⁰.

В соответствии со ст. 96 Конституции Российской Федерации, потерпевшей стороной выступает природная среда, являющаяся не субъектом, а объектом права. Говоря о возмещении вреда природной

⁵⁶ Там же. С. 495.

⁵⁷ Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда [Текст] : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 2004 г.

⁵⁸ Яковлев В. Н. Экологическое право [Текст] / В. Н. Яковлев ; отв. ред. П. С. Никитюк. Кишинев, 2000. С. 97–98.

⁵⁹ Гражданское право [Текст] : в 2 т. / под ред. Е. А. Суханова. 2-е изд. изд., перераб. и доп. М. : БЕК, 1998. Т. 1. С. 431.

⁶⁰ Горелко Н. А. Ответственность за нарушение экологического и трудового законодательства [Текст] / Н. А. Горелко // Экологическое право. 2001. № 1. С. 22.

среде, имеют в виду, что стороной любого обязательства, в том числе возникающего из-за причинения вреда, является субъект права, а не его объект. Соответственно, вред природной среде возмещается в зависимости от реальной ситуации обладателю права собственности на природные ресурсы или природопользователю.

Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает два способа возмещения вреда – в натуре (реальный) и в денежном выражении⁶¹. Что касается реального возмещения вреда в натуре, то при различных видах экологических правонарушений встает вопрос о пределах возможностей такого возмещения. К примеру, применительно к охране земель возмещение вреда в натуре может быть реализовано посредством восстановления прежнего состояния земли. Так, при неправомерном нарушении рельефа земельного участка – участок покрыт траншеями, котлованами восстановление может заключаться в устранении этих недостатков. Решение о восстановлении прежнего состояния земли как способ реального возмещения вреда, причиненного нарушением правил рационального использования и охраны природных ресурсов, принимается в каждом конкретном случае судом или арбитражным судом.

Возмещение причиненного окружающей среде вреда в денежном выражении определяется рядом способов, предусмотренных Федеральным законом «Об охране окружающей среды». В соответствии со ст. 78, порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства РФ в области охраны окружающей среды, производится: с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическими правонарушениями – конституционное право (ст. 42 Конституции Российской Федерации). О возмещении вреда здоровью людей, причиненного неблагоприятным воздействием окружающей среды, как и вреда самой природе, можно говорить условно. Он может быть лишь компенсирован.

Статья 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает возмещение в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, порчей, загрязнением, истощением, нерациональным использованием природных ресурсов.

Возмещением вреда здоровью граждан в результате загрязнения окружающей среды является получение пособия по временной нетрудоспособности. В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан», соответствующее решение принимается на основе специальной экспертизы. Экспертиза производится лечащими врачами государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения (ст. 49).

При наличии признаков инвалидности, т.е. нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленным заболеванием или другими причинами, приводящими к ограниче-

⁶¹ Гражданский кодекс РФ. Ч. 2 [Текст] : федер. законом 1 марта 1996 г. «О введении в действие ч. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996 (с послед. изм. и доп.).

нию жизнедеятельности и вызывающими необходимость социальной защиты, соответствующее решение принимается по результатам медико-социальной экспертизы⁶².

Слабым звеном в механизме возмещения вреда является установление причинной связи между действиями и бездействием причинителя вреда и наступившими последствиями. Правовая практика обычно ограничивается установлением материального вреда, оцениваемого ущербом имуществу или иным формам материального благосостояния граждан.

Самое большое загрязнение окружающей среде наносят различные предприятия в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности. При осуществлении этой деятельности участвует определенный круг субъектов. Предприятия вступают в отношения как внешне – со своими партнерами, так и внутри предприятия – с работниками, которые являются непосредственными исполнителями своих трудовых функций⁶³. Согласно ст. 1082 Гражданского кодекса РФ, работники несут ответственность за ущерб как причиненный непосредственно работодателю, так и возникший у него в результате возмещения вреда, причиненного третьим лицам (ответственность в порядке регресса).

При привлечении работника к материальной ответственности за нарушение экологического законодательства РФ возникает ряд определенных проблем. Во-первых, необходимо подчеркнуть специфику экологического правонарушения, выражающегося в том, что природа – это не имущество, и далеко не всегда причиненный ей ущерб можно возместить, восстановить первоначальное качество. В связи с этим, рассмотрим ответственность за нарушение экологического законодательства РФ двух категорий граждан: работников и должностных лиц предприятий, учреждений, организаций. Работники предприятий несут материальную ответственность также как и граждане. Но они возмещают только реальный ущерб и не возмещают упущенную выгоду, а выплата ущерба производится в большинстве случаев из их заработка.

Во-вторых, необходимо уточнить субъективный состав и, в частности, определить должностных лиц, поскольку они являются специальными субъектами. Для определения должностного лица как субъекта правонарушения необходимо обратиться к разъяснению Пленума Верховного суда СССР. В нем предусмотрено, что к ответственности за должностные преступления привлекаются должностные лица, если ввод в эксплуатацию новых или реконструированных предприятий, цехов, агрегатов и других объектов без очистных сооружений и устройств допущен в результате злоупотребления властью или служебным положением, халатности, либо совершения другого должностного преступления, если при этом причинен существенный вред государственным или общественным интересам (в случаях, когда это повлекло загрязнение или засорение вод, либо атмосферного воздуха)⁶⁴.

Гражданско-правовая ответственность при промышленном загрязнении земель сельскохозяйственного назначения в условиях российской действительности приобретает огромное значение. Ее повышенная роль во многом обуславливается влиянием техногенных факторов. Заслуживают внимания решения арбитражных судов по загрязнению земель нефтепродуктами, устанавливающие точный размер ущерба в денежном эквиваленте. Для денежного выражения возмещения причиненного вреда

⁶² Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан [Текст] : постановление Верховного совета от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ от 19 августа 1993 г. № 33 Ст. 1318 (с послед. изм. и доп.).

⁶³ Позднякова Е. А. Материальная ответственность работников за нарушение экологических правовых норм [Текст] / Е. А. Позднякова // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 49.

⁶⁴ О практике применения судами законодательства об охране природы [Текст] : постановление Пленума Верховного суда СССР. 1991. № 2.

большое значение имеет методика расчета его объемов от загрязнения сельхозугодий химическими веществами и от деградации почв с помощью математических формул. В-третьих, при наложении материальной ответственности на работников предусматривается, что они освобождаются от ответственности в случае нормального хозяйственного риска⁶⁵.

Особенность отношений по возмещению вреда природным ресурсам состоит в том, что вступившее в законную силу решение суда или арбитражного суда, удовлетворившего иски, и даже его исполнение, не является окончательным критерием эффективности применения материальной ответственности за нарушение природоохранного законодательства РФ. Один из отрицательных элементов эффективности – невозможность проследить использование конкретной суммы, взысканной за конкретное правонарушение, на восстановление нарушенного данным правонарушением благоприятного состояния окружающей среды.

Административно-правовая ответственность проявляется в административных взысканиях, применяется в целях воспитания лица, совершившего административный проступок, в духе соблюдения законов, уважения к правилам общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами; наступает за совершение правонарушений экологических административных проступков⁶⁶.

Хотя гл. 2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях называется «Административное правонарушение и административная ответственность», в ст. 2.1 закрепляется только понятие административного правонарушения как основания административной ответственности и раскрываются его юридические признаки. Понятие административной ответственности не дано. Только анализ статей гл. 1 Кодекса РФ позволяет сделать вывод о том, что законодатель под административной ответственностью понимает назначение судьями, уполномоченными органами и должностными лицами предусмотренного Кодексом РФ об административных правонарушениях наказания за административное правонарушение⁶⁷.

Данное понятие административного правонарушения вызывает интерес, прежде всего, с позиций его сравнения с понятием, ранее закрепленным в ст. 10 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР. В связи с этим, следует обратить внимание на новеллы, содержащиеся в нем. Их суть заключается в следующем. Во-первых, в ст. 2.1 отсутствует указание на объект правонарушения. Он определен в ст. 1.2 в виде задач законодательства РФ об административной ответственности. Наиболее полное представление об объекте можно получить, анализируя содержание Особенной части Кодекса РФ. Например, гл. 8 называется «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», то есть объектом посягательства в данном случае выступает земля; административная ответственность применяется за: нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3); порчу земель (ст. 8.6); невыполнение обязанностей по приведению земель в

⁶⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации.

⁶⁶ *Экология* : юридический энциклопедический словарь [Текст] / под ред. С. А. Боголюбова. М. : Изд-во «НОРМА», 2000. С. 25.

⁶⁷ *Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях* [Текст] / под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юристъ, 2002. С. 37.

состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7); использование земель не по целевому назначению, невыполнение мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.8) и др.

Во-вторых, в ст. 2.1 законодатель, закрепляя понятие административного правонарушения, в отличие от Кодекса об административных правонарушениях РСФСР, не дает его второго названия – проступок. И это логично, ибо включение этого понятия в Кодекс РФ лишь порождало бы бесплодные дискуссии. В-третьих, впервые в ст. 2.1 в качестве субъекта правонарушения закрепляются не только физические, но и юридические лица. Понятие административного правонарушения раскрывается также через его основные юридические признаки. Прежде всего, это – действие или бездействие. Одним из важнейших признаков административного правонарушения является его противоправность. Противоправность означает, что такими действиями (бездействием) нарушаются установленные нормами права специальные правила, нормы, стандарты, защищаемые нормами административного права⁶⁸.

Виновность – следующий признак административного правонарушения. Только виновное нарушение субъектом установленных правил влечет административную ответственность. Для понимания сущности административного правонарушения недостаточно одних юридических признаков, необходимо определить и юридический состав административного правонарушения, т. е. установить совокупность обязательных элементов правонарушения.

Состав правонарушения включает в себя следующие элементы: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. В ст. 3.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях установлены следующие административные наказания: предупреждение; штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося оружием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного данному гражданину; исправительные работы; административный арест.

Одной из наиболее распространенных мер административной ответственности за экологические правонарушения является штраф. Конкретный размер налагаемого штрафа зависит как от характера и вида совершенного правонарушения, степени вины правонарушителя и причиненного вреда, так и полномочиями, предоставленными соответствующему органу, налагающему штраф.

При определении эффективности административной ответственности в аграрной области целесообразно выяснить два вопроса: во-первых, реальность применения ответственности и, во-вторых, количественные и качественные тенденции правонарушений⁶⁹.

Анализ и сопоставление данных о числе проводимых проверок и выявленных правонарушений по годам и различным субъектам Российской Федерации свидетельствуют о значительном разрыве между проверками, выявленными нарушениями и наложенными взысканиями, что наводит, также на мысль о высокой латентности (невывяляемости) правонарушений. Под дисциплинарной ответственностью понимают вид юридической ответственности в порядке подчиненности по службе рабочих и служащих предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности за совершение дисциплинарных проступков, связанных с трудовой деятельностью, если эти проступки в силу их относи-

⁶⁸ *Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях*. С. 45.

⁶⁹ *Аграрное право [Текст] : учеб. пособие / отв. ред. С. А. Боголюбов, Л. А. Минин. М. : Изд-во «НОРМА», 2001. С. 416.*

тельно меньшей вредности не могут быть квалифицированы как административные правонарушения или преступления⁷⁰.

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения может наступать в том порядке, в каком она предусматривается в нормативных правовых актах – Трудовом кодексе РФ, Уставах, правилах внутреннего распорядка, иных актах как федерального, так и регионального уровня. В отличие от административной ответственности, дисциплинарная ответственность законченного перечня дисциплинарных проступков в области экологии не существует, их характер и содержание определяются характером и содержанием производства и должностных обязанностей работников.

Ухудшение экологической ситуации происходит в основном от хозяйственной, производственной деятельности, поэтому именно в сфере сельскохозяйственного производства следует искать основные причины антропогенного воздействия на окружающую среду.

Согласованная работа лиц, занятых в агропромышленном комплексе немыслима без подчинения каждого работающего внутреннему трудовому распорядку, принятому на сельскохозяйственном предприятии, в организации. Подчинение внутреннему распорядку, точнее соблюдение и добросовестное выполнение трудовых обязанностей каждым участником сельскохозяйственного производства, поддержание трудового и производственного ритма работы – это те факторы, которые характеризуют уровень организованной и дисциплинированной работы⁷¹.

Нарушение внутреннего трудового распорядка, недобросовестное исполнение трудовых обязанностей признается дисциплинарным проступком, за которое может наступить дисциплинарная ответственность. Субъектами дисциплинарной ответственности в агропромышленном комплексе могут быть лица, работающие в сельскохозяйственных кооперативах, хозяйственных товариществах и обществах, крестьянских (фермерских) хозяйствах. Применение мер дисциплинарной ответственности к лицам, занятым сельскохозяйственным трудом, имеет свои особенности. Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» определил, что в Уставе кооператива содержатся обязательные сведения об ответственности за нарушение обязательства по личному трудовому участию⁷². Закон не предусматривает конкретных мер дисциплинарной ответственности, которые вправе применять сельхозкооперативы. Они могут быть изложены в Уставе каждого конкретного кооператива. На нарушителей могут быть возложены следующие взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу сроком до 3 месяцев, освобождение от должности или работы. Исключение из членов кооператива в качестве меры дисциплинарного взыскания производится собранием коллектива после применения к нарушителям других мер взыскания. На руководителей, членов правления и ревизионной комиссии взыскания налагаются только собранием коллектива.

Дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка, учитывать обстоятельства, при которых он совершен, предшествующую работу и поведение работника. До применения взыскания с него должно быть востребовано письменное объяснение. Порядок наложения и снятия взысканий за нарушение дисциплины излагаются в Правилах внутреннего распорядка кооператива.

⁷⁰ Экология. С. 85

⁷¹ Аграрное право. С. 413.

⁷² О сельскохозяйственной кооперации [Текст] : федер. закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ // СЗ РФ. 1995. 11 декабря № 50. Ст. 4870.

Трудовая деятельность в крестьянских (фермерских) хозяйствах осуществляется на основе самоуправления. Члены крестьянских (фермерских) хозяйств самостоятельно определяют трудовые отношения.

За нарушение работниками трудовой дисциплины на государственных и муниципальных сельскохозяйственных предприятиях, руководствуясь законом о труде, применяются следующие взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, увольнение.

В качестве разновидности дисциплинарной меры ответственности рассматривается депремирование должностных лиц и иных работников, т.е. полное или частичное лишение премии по итогам года, например, за невыполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды, либо за нарушение природоохранительного законодательства РФ. Основанием для решения о депремировании служит справка территориальных органов по охране окружающей среды о состоянии выполнения природоохранных мероприятий и степени соблюдения экологического законодательства РФ за соответствующий период.

Порядок наложения и снятия дисциплинарного взыскания урегулирован в трудовом законодательстве РФ. Возникающие разногласия об основаниях и законности наложения дисциплинарных взысканий относятся к категории трудовых конфликтов и обжалуются в порядке, установленном для трудовых споров.

Дисциплинарная ответственность за нарушение экологического законодательства РФ может применяться в случае противоправного виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения работником трудовых обязанностей по выполнению планов и мероприятий среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также законодательства РФ, соблюдение которого возложено на него трудовым договором, правилами внутреннего распорядка⁷³.

Дисциплинарная ответственность может применяться лишь за экологические нарушения, совершенные работниками при исполнении ими своих трудовых обязанностей. Например, нельзя привлечь к дисциплинарной ответственности работника предприятия, который в выходной день отдыхал в лесу и в результате неосторожного обращения с огнем причинил вред лесному хозяйству. Однако данный работник может быть привлечен к административной ответственности.

Дисциплинарная ответственность применяется в целях укрепления трудовой дисциплины, предупреждения дисциплинарных проступков. Нередко этот вид ответственности оказывается более эффективным. Это объясняется сравнительно простой процедурой выявления проступка (докладная, служебная записка) и наказания виновного (после его объяснения)⁷⁴. Хотя потенциал применения дисциплинарной ответственности в области агропромышленного комплекса используется недостаточно. В обществе бытует мнение о ее неэффективности; наиболее подходящей для злостных нарушителей дисциплины принято считать административную или даже уголовную ответственность.

Статистика наложения дисциплинарных взысканий отсутствует, и определить ее динамику, эффективность воздействия трудно. Территориальная разбросанность сельскохозяйственных производителей также затрудняет выявление и пресечение дисциплинарных проступков: обеспечить производ-

⁷³ Горелко Н. А. Ответственность за нарушение экологического и трудового законодательства. С. 21.

⁷⁴ Аграрное право. С. 406.

ственную и трудовую дисциплину в сельском хозяйстве предполагается повышением нравственных стимулов, материальной заинтересованности⁷⁵.

В рамках объявленного в 2017 г. Года экологии в России органы прокуратуры Томской области провели результативные проверки по надзору за исполнением природоохранного законодательства, а также мероприятия по экологическому просвещению населения.

С учетом особой значимости предмета надзора большинство проверочных мероприятий в этой сфере были заранее запланированы и включены прокурорами в планы работы. В зависимости от особенностей конкретных территорий проверками были охвачены различные сферы экологических отношений: лесопользование, обращение с отходами производства и потребления, охрана земли, вод и атмосферного воздуха, охрана объектов животного мира и водных биологических ресурсов и другие.

Анализ практики прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды показал, что нарушения в этой сфере имеют распространенный характер. Так, прокурорское вмешательство требовалось в связи с отсутствием у юридических лиц разрешительной документации, неисполнением ими обязанности по постановке на учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, несоблюдением производственного экологического контроля, непринятием мер по инвентаризации выбросов загрязняющих веществ, нарушением экологических и санитарных требований при эксплуатации объектов размещения отходов и другими нарушениями. Повсеместно прокуроры выявляли факты невнесения платы за негативное воздействие на окружающую среду. Например, Томским межрайонным природоохранным прокурором приняты меры к взысканию задолженности с УМП «Спецавтохозяйство г.Томска» в размере более 50 млн.руб., с ООО «Полигон ТБО КБУ» в размере свыше 18 млн.руб. При этом наибольшую угрозу экологической безопасности региона представляют две проблемы: накопление отходов потребления и незаконные рубки лесных насаждений. В ходе рейдовых мероприятий были выявлены многочисленные стихийные, несанкционированные свалки, захламление лесных массивов, прибрежной полосы водоемов, что в масштабах небольших по численности и плотности населения территорий приобретает характер надвигающейся экологической катастрофы. По результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования ликвидировано 40 несанкционированных свалок. Основной компонент мусора – пластик, период разложения которого 400-500 лет. С учетом объема пластика, производимого в России, решить эту проблему лишь надзорными методами невозможно⁷⁶.

В целях координации действий поднадзорных органов местного самоуправления прокуратурой Чаинского района в начале 2017 г. проведен семинар-совещание с главами муниципальных образований. В ходе семинара были затронуты вопросы сохранения лесных ресурсов и лесовосстановления, охраны и эффективного использования водных ресурсов, реализации программы по обеспечению насе-

⁷⁵ Гончарова Е. И. Виды юридической ответственности за экологические правонарушения в сельском хозяйстве [Текст] / Е. И. Гончарова // Аграрное и земельное право. 2006. № 1. С. 108–119.

⁷⁶ Например, Франция первой в мире отказалась от пластиковой одноразовой посуды. С 2020 г. в стране на нее наложен запрет. До этого времени производители должны утилизировать уже выпущенную продукцию и перейти на производство экологичной посуды из биоматериалов [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2016/09/21/francii-a-zapretila-odnorazovuiu-plastikovuiu-posudu.html>. С 1 сентября 2017 г. в Бельгии вступил в силу запрет на распространение одноразовых (тоньше 50 микрон) целлофановых пакетов в супермаркетах. Всего же к кампании против распространения целлофановых пакетов, которые наносят непоправимый вред природе, присоединились около 40 стран [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/09/03/v-briussele-zapretiat-odnorazovye-polietylenovye-pakety.html>.

ления качественной питьевой водой. Отдельно обсуждены проблемы, связанные с обращением с отходами производства и потребления, организацией мест размещения отходов в сельских поселениях.

Проблема свалок в отдаленных районах имеет несколько иное значение, чем в городских округах. Во-первых, в сельских поселениях не налажен механизм организации сбора и вывоза бытовых отходов на территории населенных пунктов. Жители вынуждены были сбрасывать мусор в не отведенные для этого места, так как контейнеров для сбора ТБО в большинстве населенных пунктов (за исключением райцентра) не было, отходы вывозились без определенной периодичности, по отдельным заявкам, которые исполнялись нерегулярно, что создавало условия для загрязнения окружающей среды.

Во-вторых, отведенные органами местного самоуправления места для размещения и хранения отходов не соответствовали требованиям действующего законодательства. В связи с непринятием мер по переводу земельных участков из одной категории в другую, а также по межеванию и постановке на учет земельных участков, на которых фактически расположены полигоны для временного размещения твердых бытовых отходов, главам трех сельских поселений внесены представления.

Указанным нарушения способствовали ненадлежащий контроль за использованием земель и благоустройством территорий со стороны местных администраций, а также отсутствие в местных бюджетах необходимых расходных обязательств. В результате комплекса мер прокурорского реагирования администрации всех сельских поселений приняли меры к устранению допущенных нарушений.

Отдельного внимания на территориях, где основу экономики составляет лесная отрасль, заслуживает проблема защиты лесов от незаконного воздействия человека. В 2016 г. в результате скоординированных действий правоохранительных органов в Чаинском районе пресечена деятельность организованной преступной группы, причинившей ущерб лесному фонду на сумму свыше 8 миллионов рублей. Виновные предстали перед судом. По результатам оперативно-розыскных мероприятий в 2016 г. возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.3 ст.260 УК РФ в отношении предпринимателя, который, занимаясь лесозаготовительной деятельностью, обладая списком нуждающихся в древесине для собственных нужд граждан, их паспортными данными, с целью личного обогащения, действуя незаконно от имени нескольких граждан, нуждающихся в древесине, не ставя их об этом в известность, представил доверенности, дающие ему право от их имени заключать договоры купли-продажи лесных насаждений, а также осуществлять заготовку полученной древесины. В результате незаконных действий государственному лесному фонду причинен материальный ущерб в особо крупном размере на сумму более 5 млн. руб.

Кроме того, установлено, что за период 2015-2016 гг. участковый лесничий Чаинского лесничества ОГКУ «Томское управление лесами» при отсутствии надлежащим образом оформленных документов (личного заявления, доверенности) в нарушение требований действующего законодательства заключил 73 фиктивных договора купли-продажи лесных насаждений. По указанным фактам следственным органом возбуждено уголовное дело по ч.1 ст.286 УК в отношении должностного лица, совершившего незаконные действия по оформлению фиктивных документов. В настоящее время предварительное следствие завершено, уголовное дело направлено в суд с обвинительным заключением.

Не оставлена без внимания прокуроров деятельность лесопользователей. По требованию нескольких прокуратур произведена очистка мест заготовки древесины от порубочных остатков, обеспе-

чена разработка проектов освоения лесов, укомплектованы пункты сосредоточения средств пожаротушения необходимым инвентарем, устранены иные нарушения.

Начиная с подготовки к пожароопасному периоду работа органов и учреждений, ответственных за охрану лесов от пожаров, находилась под пристальным вниманием прокуратуры региона. В целях принятия исчерпывающих мер, обеспечивающих своевременное обнаружение, ограничение распространения и ликвидацию природных пожаров, руководителю департамента лесного хозяйства Томской области внесено представление, по результатам которого приняты меры по повышению эффективности работы на этом направлении, обеспечению готовности сил и средств лесопожарных формирований для предупреждения и тушения лесных пожаров. В период пожароопасного сезона пресечены многочисленные нарушения, допускаемые органами местного самоуправления. В результате рассмотренных мер реагирования обустроены минерализованные полосы, произведена уборка мусора на муниципальных земельных участках, обеспечен доступ к пожарным водоемам и резервуарам.

Всего в ходе проведенных в 2017 году проверок в сфере охраны лесов от пожаров, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного характера выявлено 230 нарушений закона, с целью устранения которых внесено 63 представления, опротестован 21 незаконный правовой акт, в суды направлено 22 исковых заявления. По инициативе прокуроров к различным видам ответственности привлечено 40 виновных лиц. Руководителям хозяйствующих субъектов и главам органов местного самоуправления объявлено 228 предостережений.

При добыче песчано-гравийного материала на участке недр «Курлек-Вершининский» недропользователь грубо нарушал требования природоохранного законодательства. В частности, предприятие эксплуатировало сортировочную установку с забором при помощи насосов воды из реки Томи без разрешения на водопользование, а также без согласования с органами Росрыболовства. Выявлены действующие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферных воздух не получено специальное разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, не получено специальное разрешение на выброс в атмосферу. Предприятие не обеспечило постановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Этот же недропользователь не организовал в установленном порядке учет в области обращения с отходами, не разработал и не утвердил паспорта опасных отходов. В ходе обследования территории карьера обнаружены факты незаконного складирования образующихся в производственной деятельности отходов на почве под открытым небом без специально оборудованных площадок. По итогам проверки Томской межрайонный природоохранный прокурор возбудил 6 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.6 (самовольное занятие водного объекта или его части либо использование их без документов), ст. 8.1 (несоблюдение экологических требований при эксплуатации объектов), ст.8.2 (несоблюдение экологических требований при обращении с отходами производства и потребления), ст. 8.33 (нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов), ч. 1 ст. 8.21 (выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения), ст.8.46 КоАП РФ (невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки на постановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду). Указанные материалы

переданы для рассмотрения в департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области, а также Томский отдел Верхнеобского ТУ Росрыболовства.

Большое значение в вопросах охраны окружающей среды имеет экологическое просвещение населения. В рамках Года экологии прокуратура Чаинского района совместно с МБОУ ДО «Чаинский Дом детского творчества» организовала и провела конкурс детского рисунка «Природа глазами детей». Организаторы конкурса преследовали определенные цели: экологическое просвещение подрастающего поколения по вопросам охраны и защиты окружающей среды через творческую деятельность, формирование активной жизненной позиции, развитие экологической культуры и экологического мировоззрения, воспитания бережного отношения к природе родной края и ответственности за сохранение благоприятной для жизни окружающей среды. В мероприятии приняли участие 113 школьников из всех образовательных учреждений района. Итоги конкурса проведены в двух возрастных группах: от 7 до 10 лет и от 11 до 15 лет. По результатам конкурса победители награждены грамотами и призами.

Ежегодно в РФ по инициативе Федерального агентства лесного хозяйства проходит экологическая акция «Всероссийский День посадки леса». Впервые она была проведена в 2011 г., который Организацией Объединенных Наций был провозглашен Международным годом леса. Всероссийский день посадки леса призван не только поддержать идею возрождения лесов, но и обратить внимание широкой общественности и представителей власти на экологическое воспитание и культуру поведения в лесах.

В рамках экологической акции «Живи, лес» в очистке территории кедровника приняли участие сотрудники Томской межрайонной природоохранной прокуратуры, региональных департаментов лесного хозяйства, природных ресурсов и охраны окружающей среды, охотничьего и рыбного хозяйства и подведомственных им областных учреждений, регионального отделения Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию»», студенты и школьники, работники нескольких томских предприятий.

Сотрудники прокуратуры Чаинского района выступили инициаторами осенней экологической акции «Чистый берег» по уборке берега реки Чая. В акции также приняли участие работники образовательных организаций и ребята из клуба «Просто доброе дело», «Азимут» и объединения «Экоша». За час активной и сплоченной работы удалось собрать более 10 мешков бытового мусора. Подобные мероприятия решено проводить регулярно с целью приобщения молодого поколения к оказанию посильной помощи в решении вопросов сохранения и восстановления природных ресурсов.

ГЛАВА II. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПОСЕЛЕНИЙ, ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ЭНЕРГЕТИКИ, ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, ЗАПАСА И ИНОГО СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

2.1. Правовой режим земель поселений

Земли поселений составляют особую категорию государственного земельного фонда. Они предназначены для размещения городов, поселков городского типа, сельских населенных пунктов, т. е. являются базой государства. Их особенность в том, что на прилегающих к ним территориям 74% населения подвергается существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 17,1 млн человек, что составляет 17% городского населения страны.

Земли населенных пунктов – это вторая категория земель, стоящая в Земельном кодексе РФ вслед за землями сельскохозяйственного назначения. Они занимают от всех земель 0,4%. Однако на этой территории их площадях проживает более 60% населения. Сама окружающая среда населенных пунктов отличается от природных условий жизни человека.

На качественное состояние окружающей среды большое влияние оказывает производственная деятельность, особенно деятельность промышленных предприятий, сосредоточенных в городах энергетических мощностей, автотранспорта, высокая концентрация самого населения в местах его проживания и массового отдыха.

Так, загрязнение пылью атмосферы городов достигло высоких значений. Частицы пыли размером 4–10 мкм поднимаются на высоту до 1 км, а более крупные, при безветренной погоде образуют купол на высоте 300–500 м, из которого пыль постепенно оседает на землю. Над промышленными центрами выпадает около 400 т пыли на квадратный км в год, что способствует преобладанию пасмурных дней. Высокая запыленность воздуха приводит к легочным и аллергическим заболеваниям, зарегистрированным у 20% городского населения планеты. Наиболее опасные загрязнения образуются при производстве цемента и стекла. Пыль, выделяющаяся при добыче асбеста, изготовлении и обработке асбоцементных изделий, способствует развитию раковых заболеваний. При производстве гипса, его потери в виде пыли достигают 25%, а воздух загрязняется в радиусе 1–1,5 км от предприятия. Серьезные загрязнения воздуха вызывают асфальтобетонные заводы. Токсичные вещества при небольших концентрациях вначале действуют на человека незаметно. По мере повышения концентрации сначала страдает слизистая оболочка, а затем дыхательные пути и другие внутренние органы. При определенной для каждого токсичного вещества концентрации оно становится опасным для жизни даже при кратковременном действии⁷⁷.

По своему составу они включают все земли городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов, находящихся в ведении городских, поселковых, сельских администраций. В ст. 83 Земель-

⁷⁷ См.: Кузнецова О. Н. Охрана атмосферного воздуха – элемент обеспечения экологического правопорядка в городах [Текст] / О. Н. Кузнецова. Актуальные проблемы правопорядка : сб. науч. статей. М., 2000. Вып. 2. С. 269–274.

ного кодекса РФ, землями поселений признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отдаленные их чертой от земель других категорий.

Современные населенные пункты – сосредоточение многих проблем: экономических, экологических, географических, архитектурно-строительных, культурно-бытовых и др.

Так, в 1913 г. городское население России составляло 18%, в то время в понятие «Россия» входила территория всей страны. Если до 1959 г. в нашей стране всего 2 города насчитывали более 1 млн жителей – Москва и Петербург, то в 1986 г. таких городов было 22, т.е. только в них уже проживало 20% населения. Но к показателям городского населения необходимо подходить критически, так как имеется возможность искусственно завысить как городское население в целом, так и отдельно города, за счет расширения городской черты или роста городского населения за счет перевода различных поселков в тип городских и т. п.

Особенно это было характерно для сибирских городов, чтобы показать мощь социализма и его влияние на Сибирь, Дальний Восток, где, как правило, успели не столько построить, сколько нанести ущерб природе и т. п.

В настоящее время в нашей стране понятие крупных или малых городов в законодательстве не определено. Каждый раз этот вопрос решается самостоятельно. В целом же все населенные пункты на территории России подразделяются на две категории: города и поселки городского типа; сельские населенные пункты. Отнесение населенных мест к конкретному разряду населенных пунктов находится в ведении Федерации.

Для признания населенного пункта городом требуется два условия: численность населения, постоянно проживающего в населенном пункте, не менее 12 тыс. чел. и его социальный состав – не менее 85% проживающих должны составлять рабочие или служащие. Населенный пункт признается сельским, если большинство его жителей занимаются сельским хозяйством; рабочим – если большинство жителей заняты в промышленности или транспорте; дачным – если большинство его жителей используют данный населенный пункт в качестве базы для отдыха; курортным поселком – если не менее половины его жителей являются приезжающими для отдыха или лечения.

Современная действительность свидетельствует о том, что содержание «город» не отражает существующую действительность. Дело в том, что города, особенно крупные, обрастают городами-спутниками, образуя сложную систему, которую принято называть агломерацией.

В нашей стране этому соответствует Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Нижний Новгород и другие крупные города, в своей системе имеют города-спутники.

В наиболее развитых странах имеются более сложные образования, так называемые монополосы – это большие полосы застроек городов с их промышленностью. Так, от Бостона до Вашингтона – 600 км и в этой монополосе проживает 20% населения США и находится 30% промышленного производства, хотя указанные территории по площади составляют 2% площади США.

Мы убеждаемся в том, что города становятся все более сложными организациями человеческого общества. Они усложняются не только проблемами строительства, но и экологическими, экономическими, географическими и другими особенностями. Эти особенности формируют качественно новую

среду обитания, где наряду, а порой и вместо естественных экосистем функционируют и развиваются антропогенные связи.

В воздушный бассейн городов ежегодно поступает 50 млн т загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников выбросов, что составляет до 300 кг на каждого жителя России в год. По промышленным выбросам лидирующее место занимают города, где в 10 и более, раз превышена предельно допустимая норма концентрации вредных веществ (Магнитогорск, Нижний Тагил, Челябинск, Красноярск, Братск, Ангарск и др.).

Каждый крупный регион, представляющий собой территорию с определенными природными условиями и конкретным типом хозяйственного освоения, заслуживает особого рассмотрения с экологической точки зрения. Важность регионального экологического анализа заключается в том, что его результаты имеют большое прикладное значение (проблемы региона «ближе» человеку, нежели проблемы страны, континента или планеты). Помимо этого экологическое состояние регионов, в конечном счете, определяет и глобальное состояние природных компонентов.

С учетом того, что общее число экологических районов очень велико, а проблемы экологии в них аналогичные, рассмотрим два наиболее важных типа подобных районов.

Экологические проблемы городов, главным образом наиболее крупных из них, связаны с чрезмерной концентрацией на сравнительно небольших территориях населения, транспорта и промышленных предприятий, с образованием антропогенных ландшафтов, очень далеких от состояния экологического равновесия.

Темпы роста населения мира в полтора-два раза ниже роста городского населения, к которому сегодня относятся 40% людей планеты. За период 1939–1979 гг. население крупных городов выросло в 4, в средних – в 3 и малых – в 2 раза.

Социально-экономическая обстановка привела к неуправляемости процесса урбанизации во многих странах. Процент городского населения в отдельных странах равен: Аргентина – 83, Уругвай – 82, Австралия – 75, США – 80, Япония – 76, Германия – 90. Помимо крупных городов-миллионеров быстро растут городские агломерации или слившиеся города. Таковы Вашингтон, Бостон, Лос-Анджелес; Рура в Германии; Москва, Донбасс и Кузбасс в СНГ.

Круговорот вещества и энергии в городах значительно превосходит таковой в сельской местности. Средняя плотность естественного потока энергии Земли – 180 Вт/м^2 , доля антропогенной энергии в нем – $0,1 \text{ Вт/м}^2$. В городах она возрастает до 30–40 и даже до 150 Вт/м^2 (Манхеттен).

Над крупными городами атмосфера содержит в 10 раз больше аэрозолей и в 25 раз больше газов. При этом 60–70% газового загрязнения дает автомобильный транспорт. Более активная конденсация влаги приводит к увеличению осадков на 5–10%. Самоочищению атмосферы препятствует снижение на 10–20% солнечной радиации и скорости ветра.

При малой подвижности воздуха тепловые аномалии над городом охватывают слои атмосферы в 250–400 м., а контрасты температуры могут достигать 5–6°C.

С ними связаны температурные инверсии, приводящие к повышению загрязнения, туманам и смогу.

Города потребляют в 10 и более раз больше воды в расчете на 1 чел. Поэтому практически все крупные города испытывают дефицит водных ресурсов и многие из них получают воду из удаленных источников.

Водоносные горизонты под городами сильно истощены в результате непрерывных откачек скважинами и колодцами, и кроме того, загрязнены на значительную глубину.

Коренному преобразованию подвергается и почвенный покров городских территорий. На больших площадях, под магистралями и кварталами, он физически уничтожается, а в зонах рекреаций (парки, скверы) загрязняется бытовыми отходами, вредными веществами из атмосферы, обогащается тяжелыми металлами. Обнаженность почв способствует водной и ветровой эрозии.

Растительный покров городов практически полностью представлен культурными насаждениями – парками, скверами, аллеями. Структура антропогенных фитоценозов не соответствует зональным и региональным типам естественной растительности. Поэтому развитие зеленых насаждений городов протекает в искусственных условиях, постоянно поддерживается человеком.

Многолетние растения в городах развиваются в условиях сильного угнетения.

Важно рассмотреть экологические проблемы крупных городов более детально и конкретно на примере Москвы. Исчерпывающую оценку экологического состояния такого крупного и сложного объекта, как Москва, дать затруднительно по следующим основным причинам:

- оценка должна учитывать множество самых разных показателей по всем районам и предприятиям, производственным зонам, магистралям, системам связи, рекреационным площадям и т. д.;
- полученные сведения должны быть систематизированы, сведены в единую легко интерпретируемую систему;
- система сбора и обобщения имеющихся данных пока что не имеет единой научной концепции, разрознена и даже не всеми поддерживается.

Социально-экологическая модель свидетельствует о сложном экологическом состоянии Москвы. Город стремительно растет, переходит за кольцевую дорогу, сливается с городами-спутниками. Средняя плотность населения 8,9 тыс. чел. на 1 км². Сотни тысяч источников выбрасывают в воздух огромное количество вредных веществ, так как частичная очистка внедрена только на 60% предприятий. Особый вред наносится автомобилями, технические параметры, которых не соответствуют требованиям и качеству воздуха. Выхлопные газы автомашин дают основную массу свинца, износ шин – цинк, дизельные моторы – кадмий. Эти тяжелые металлы относятся к сильным токсикантам. Промышленные предприятия дают очень много пыли, окислов азота, железа, магния. Эти соединения не столь токсичны, однако снижают прозрачность атмосферы, дают на 50% больше туманов, на 10% больше осадков, на 30% сокращают солнечную радиацию. В целом на 1 на одного москвича приходится 46 кг вредных веществ в год.

Тепловое воздействие увеличивает температуру в городе на 3–5°C, безморозный период на 10–12 дней и бесснежный – на 5–10 дней. Нагрев и подъем воздуха в центре возвышает поток его с окраин – как из лесопаркового пояса, так и из промышленных зон.

Расход воды в Москве на 1 жителя – около 700 л в сутки. При огромных расходах на очистку, даже водопроводная вода содержит некоторое количество вредных соединений, главным образом удоб-

рений и ядохимикатов. Водные ресурсы используются нерационально – более 20% воды уходит неиспользованной. Например, только для бритья москвич за один раз использует до 100 литров.

Сточные воды города на 98,6% подвергаются биологической очистке, однако в водоемы все же попадает очень много песка, соли, подкисленной и теплой воды.

Дефицит воды – один из факторов сдерживания жилищного строительства. Из 1 650 главных промышленных предприятий систему оборотного водоснабжения имеют лишь 160.

В пределах города почвы значительно отличаются от своих аналогов в данной природной зоне – кислых дерново-подзолистых. В первую очередь надо отметить повышение pH до 8–9, что связано с поступлением из атмосферы карбонатов кальция и магния. Почвы обогащены также органическими веществами, главным образом сажей – до 5% вместо 2–3%. Содержание тяжелых металлов в 4–6 раз превышает фоновое.

Зеленые насаждения занимают 305 площади города, что дает 25–30 м² на 1 чел. (Париж – 6, Лондон – 7,5). Вместе с тем насаждения внутри города мало связаны с лесопарковым поясом, да и последний очень узкий – 15–20 км. Только с севера Москва относительно защищена зеленым поясом. До 30–40% насаждений затронуто болезнями, угнетено и потеряло способность к самовозобновлению. Лесопарковый пояс в дни отдыха ежедневно принимает до 4 млн чел. Эти нагрузки выше допустимых.

3,5 млн чел. в Москве живут в условиях экологического дискомфорта, а около 1 млн – в районах предельного дискомфорта. Загрязнение отдельных частей города различно. Две трети всех вредных выбросов приходится на 6 районов. Сложная обстановка в кварталах вдоль Садового кольца.

Заболеваемость москвичей в среднем выше, чем по другим районам страны. Распространены болезни органов дыхания, астма, различные виды аллергии, сердечнососудистые заболевания, болезни печени, органов чувств. Из 94 крупнейших городов мира Москва по рождаемости находится на 62 месте, по смертности на 70 месте, по естественному приросту – на 71 месте. Выживаемость детей во многих столицах мира в 2–3 раза выше, чем в Москве.

Экология Москвы тесно связана с фоном, природными условиями Подмосковья и климатом европейской территории России. Важнейшее значение имеет так называемый «западный перенос» – преобладание в течение года ветров западных румбов. При этом западные и северо-западные районы города получают более свежий воздух, который дополнительно очищается над лесными массивами западной части. В восточной части Москвы поступает воздух, загрязненный над городской территорией.

В периоды преобладания восточных и юго-восточных ветров Москва получает менее чистый воздух, поскольку юго-восток области заселен на 25–30%, значительно распахан и более индустриальный. Северо-запад столицы имеет более чистые водоемы, поскольку освоенные водотоки Подмосковья текут с северо-запада на юго-восток. Общие особенности почв и рельефа также обуславливают дифференциацию экологических условий. Северо-запад Москвы более возвышенный, холмистый, имеет более тяжелые, глинистые и суглинистые почвы. Это способствует активному поверхностному смыву, горизонтальной миграции загрязнения, его концентрации в водоемах и имеют песчаные равнинные поверхности с малыми уклонами. Здесь лучше условия для вертикальной миграции загрязнения, заражения грунтовых вод.

Москва заметно влияет на прилегающую местность: атмосферное загрязнение распространяется на восток на 70–100 км, депрессионные воронки от забора артезианских вод имеют радиусы 100–120 км, тепловое загрязнение и нарушение режима осадков наблюдается на расстоянии 90–100 км, а угнетение лесных массивов – на 30–40 км.

Но из всего многообразия проблем здесь выделяются такие задачи:

- ограничить рост городов и других населенных пунктов;
- прекратить новое строительство и по возможности вывести промышленные предприятия из города;
- развивать мелкие и средние города;
- стремиться к созданию зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов и бережному отношению к окружающей среде.

Если раньше над размещением промышленности особо не задумывались, рядом строили жилье, дома которые со временем разрастались, превращаясь в города, либо в поселки городского типа. Даже считалось, чем ближе дома к заводам, тем удобнее. Совершенно не задумывались над последствиями производства, которые вредно влияют на обитателей окружающей среды.

Сейчас поняли, что допускали много ошибок, но, к сожалению, нередко провозглашалось одно, а на деле осуществлялось другое. Больше того, порой соседствуют и сейчас предприятия, заводы, которые вредны при их близости. Например, в Екатеринбурге, в Чкаловском районе соседствуют мясокомбинат, завод РТИ, жировой комбинат, шинный завод, а напротив 19 военный городок, думается, там не булки пекли. О том, что в этом городке произошло в 1979 г. все еще уточняется.

Рассматривая факторы развития правового режима земель городов следует отметить:

- на этом пространстве размещается большая часть ресурсов;
- на этой территории проживает большая часть населения;
- количество городов увеличивается;
- новая тенденция развития городов – агломерация;
- рост городов-миллионеров;
- захламленность стоянками, свалками, ангарами.

Порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны. Документы зонирования утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами местного самоуправления (правилами землепользования и застройки).

Правила землепользования и застройки городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются законами этих субъектов РФ.

Земельные участки в городских поселениях могут быть изъяты, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд в целях застройки в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений, правилами землепользования и застройки.

Включение земельных участков в черту городов, поселков, сельских населенных пунктов не влечет прекращения права собственности на землю, право землепользования и аренды на эти участки.

Городская черта создает определенные юридические последствия. Все города и другие населенные пункты имеют свои названия.

Таким образом, в черте земель населенных пунктов как в фокусе могут находиться все категории земель, предусмотренные в ст. 7 Земельного кодекса РФ.

Применительно к городским землям следует выделить два основных направления правового регулирования земельных отношений:

- обеспечение рационального использования городских земель;
- обеспечение охраны окружающей природной среды.

Правовое проявление здесь выдвигается с целью экономии территории. Чем крупнее город и ближе к центру участок, тем земля дороже. Если бы можно было бы увидеть, что творится под землей в городах, особенно крупных, какие там проходят коммуникации, то мы бы увидели тысячи различных сетей. Земля становится все дороже. Расширяются существующие города и строятся новые. Так, Москва при своем расширении поглотила не только колхозы и совхозы, но и ряд районных центров.

За рубежом очень распространено подземное строительство. В Японии 76 подземных городов. Только в Токио построено 15 подземных городов. Все подземные города имеют улицы со всеми структурами. Здесь очень дорогая земля: 1 м² стоит 45 млн йен. На эти деньги можно купить 40 лучших марок машин. Поэтому указанные земли должны использоваться в строгом соответствии с генеральными планами городов и другими проектами планировки и застройки, а также планами земельного хозяйственного устройства территории городов.

Обеспечение охраны окружающей среды в населенных пунктах является составной частью охраны окружающей среды в целом. Здесь происходят главные жизненные события людей, связанные с их рождением, бытом, трудом, отдыхом, здравоохранением.

Понятие и значение земель поселений. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131 (с изм. от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ) в зависимости от расположения, структуры, численности населения и целей земли и поселения бывают сельскими, городскими, муниципальными районами, городскими округами, с внутригородскими территориями городов федерального значения, муниципальным образованием, межселенной территорией.

Поселения могут иметь временное значение и непостоянный характер, в ряде отраслей хозяйства и экономики могут быть служебными объектами: это железнодорожные будки, дома лесников, бакенщиков, полевые станы, палаточные городки, одиночные дома. Такие поселения должны находиться в ведении муниципальных образований, с которыми они связаны в административном и территориальном отношениях.

Землями поселений (городов, поселков, сел, станций, станиц, деревень, хуторов, аулов, стойбищ и др.) признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий. Занимая сравнительно небольшую площадь относительно последних, земли поселений выполняют незаменимую функцию территориального базиса и служат местом проживания подавляющего большинства населения страны, обеспечивая его жизнедеятельность и предполагая надлежащее землепользование, благоустройство и озеленение. Земли поселений должны использоваться, прежде всего, для застройки и развития городских и сельских

поселений, для проживания и благополучия граждан; поэтому они отделяются чертой от земель других категорий и подлежат охране с учетом их особого правового статуса и режима использования, предоставления, изъятия.

Среди них генеральные планы городов и других поселений, проекты планировки и застройки городов, территориальные кадастры городов.

Охрана окружающей среды при проектировании объектов строительства – это система юридических норм и возникающих в результате их применения правовых норм, и правовых отношений, включая экономические требования к проектированию объектов, меры по снижению уровня их экологической опасности, контроль за их соблюдением и выполнением, а также меры экономического стимулирования и юридической ответственности⁷⁸.

Говоря об управлении в области использования и охраны земель в городах необходимо отметить, что оно подразделяется на: общее, специальное, ведомственное.

К органам общего управления городскими землями мы относим Правительство РФ и правительство субъектов Федерации, а также администраций органов местного самоуправления.

Структуры управления городскими землями в различных местах разные. Это так же объяснимо, как нет абсолютно одинаковых городов-близнецов. В городах существуют такие типичные службы как: архитектура; отдел по отводу земель; коммунального хозяйства, благоустройства; городские лесхозы, там, где достаточно городских лесов; служба зеленых насаждений; экологическая служба.

Разумеется, во всех городах есть соответствующие службы, все зависит от особенности конкретного города. В некоторых городах имелись городские колхозы, совхозы. Сегодня они преобразованы в сельскохозяйственные предприятия.

К специальным органам управления городскими землями относятся ведомства по строительству и архитектуре – Государственный Комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и их органы на местах.

К органам ведомственного управления относится Министерство путей сообщения, а также водные транспортные органы, которые осуществляют ведомственное управление.

Составной частью комплекса организационно-правовых мер охраны здоровья населения является обеспечение его санитарно-эпидемиологического благополучия.

Путем проведения в населенных пунктах санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических мероприятий улучшаются не только условия труда, быта и отдыха населения, но и качество окружающей среды. Соблюдение санитарных требований должно быть предметом всеобщего внимания в деятельности многих государственных органов, в том числе и органов внутренних дел по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Могут создаваться специальные органы управления теми или иными землями. К их функциям можно отнести:

- регистрацию, учет земель и ведение земельного кадастра;
- планирование использования городских земель;

⁷⁸ См.: Воронин Б. А. Правовое регулирование охраны окружающей природной среды при проектировании предприятий, сооружений и иных объектов. С. 13.

- предоставление и изъятие земель;
- государственный контроль за использованием и охраной земель;
- разрешение земельных споров.

В управлении городскими землями существует связь между управлением в области землепользования городским хозяйством, строительством и управлением в области охраны окружающей среды. Все эти виды управления органически связаны между собой.

На первое место ставим планировку, как основную, определяющую функцию по использованию земель.

Рассмотрим формы планировки:

- генеральный план города;
- проект планировки и застройки земель;
- план земельно-хозяйственного устройства.

Вся застройка в городе определяется Генеральным планом, который разрабатывается на 25–30 лет с выделением соответствующих периодов и утверждается вышестоящими организациями. Генеральные планы строительства и реконструкции Москвы, Санкт-Петербурга, крупных областных и краевых центров утверждает Правительство РФ. Каждые пять лет они уточняются по мере изменения условий развития города.

Проект планировки и застройки города разрабатывается на основе генерального плана города и его отдельных частей. Эта деятельность должна осуществляться таким образом, чтобы были созданы наиболее благоприятные условия для отдыха и здоровья людей.

Планы земельно-хозяйственного устройства городов в основном разрабатываются и реализуются под контролем санитарно-эпидемиологической службы города. Эта деятельность предусматривает размещение коммуникационных связей, обеспечивающих подачу электроэнергии, воды, тепла, строительство очистных сооружений и т.д.

Здесь правила застройки очень строгие. Например, изменение фасада или цвета здания без разрешения не допускается. А незаконная застройка должна устраняться немедленно или не позднее месяца. Все действия должны проводиться таким образом, чтобы не оставались негативные последствия. Приступать к строительству возможно, когда не только отведен участок, но и имеется разрешение на строительство.

Порядок предоставления в пользование городских земель имеет некоторые особенности. Он заключается в том, что здесь отпадает стадия согласования, так как эта стадия предусматривается заранее в проекте планировки и застройки городских земель. Здесь процесс начинается со второй стадии. Ходатайство поступает в архитектурную службу, управление, отдел, либо отделение в зависимости от масштаба города.

Такое ходатайство рассматривается в течение 20 дней. Затем администрацией выносится решение, в котором указаны условия строительства, которые контролируются и выражаются в содержании акта или договора.

В третьей стадии осуществляется отвод, т.е. выделяется участок в натуре, о чем составляется акт отвода.

Четвертая стадия заключается в юридическом оформлении земельного отвода. Из этого следует, что к строительству возможно приступать. Если такого разрешения нет, и приступили к строительству, то это будет означать как самостоятельное строительство.

Изъятие земельных участков происходит по общему правилу. При переходе права пользования на строение вся земля, закрепленная за строением, также переходит в пользование, а при продаже – в собственность купившего.

Особенность регистрации и учета земель в городах состоит в том, что она происходит с учетом инвентаризации строений и сооружений и является частью учета домовладения, т.е. всего комплекса на отдельном участке, всех строений. На каждое домовладение заводится инвентаризационное дело. Эта деятельность возложена на БТИ (регистрационную палату) при жилищно-коммунальных бюро города. Большое значение в деятельности земель поселений отводится экологической экспертизе, особенно следует отметить внесенные Градостроительным кодексом Российской Федерации 2004 г. (ГрК РФ) и Федеральным законом «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 20 декабря 2004 г. № 191-ФЗ⁷⁹.

В соответствии со ст. 49 ГрК РФ проектная документация объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе, за исключением ряда случаев. Государственная экспертиза не проводится в отношении проектной документации следующих объектов капитального строительства:

- отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более чем три, предназначенные для проживания одной семьи (объекты индивидуального жилищного строительства);
- жилые дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из нескольких блоков, количество которых не превышает десяти, и каждый из которых предназначен для проживания одной семьи, имеет общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или с соседними блоками, расположен на отдельном земельном участке и имеет выход на территорию общего пользования (жилые дома блокированной застройки);
- многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из одной или нескольких блок-секций, количество которых не превышает четыре, в каждой из которых находится несколько квартир и помещения общего пользования и каждый из которых имеет отдельный подъезд с выходом на территорию общего пользования;
- отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1 500 м², и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности;
- отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1 500 м², которые предназначены для осуществления производственной деятельности, для которых не требуется установление санитарно-защитных зон или для которых в пределах границ земельных участков, на которых расположены такие объекты, требуется установление санитарно – защитных зон.

Государственная экспертиза проектной документации не проводится в случае, если для строительства, реконструкции, капитального ремонта не требуется получение разрешения на строительство, а

⁷⁹ См.: СЗ РФ [Текст]. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 17.

так же в случае проведения такой экспертизы в отношении проектной документации объектов капитального строительства, получившей положительное заключение государственной экспертизы и применяемой повторно (далее – типовая проектная документация), или модификации такой проектной документации, не затрагивающей конструктивных и других характеристик, надежности и безопасности объектов капитального строительства.

Государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий проводится федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными на проведение государственной экспертизы проектной документации, или подведомственными указанным органом государственными учреждениями.

С 1 января 2007 г. не допускается проведение иных государственных экспертиз проектной документации, кроме государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной ГрК РФ, согласно ст. 3.

Помимо государственной экспертизы проектной документации ст. 50 Градостроительного кодекса РФ предусмотрена негосударственная экспертиза проектной документации, в соответствии с которой застройщик или заказчик либо осуществляющее на основании договора с застройщиком или заказчиком подготовку проектной документации лицо, могут направить проектную документацию на негосударственную экспертизу.

Негосударственная экспертиза проектной документации проводится на основании договора. Негосударственная экспертиза проектной документации проводится аккредитованными организациями в порядке, установленном Правительством РФ.

Таким образом, в результате реализации данных норм из сферы регулирования Закона об экологической экспертизе может быть выведена экспертиза проектной документации.

Задача данного нововведения – в упрощении процедуры получения разрешения на строительство и согласований заказчиками проектной документации.

В результате реализации указанных выше норм ГрК РФ будет проводится единая государственная экспертиза проектной документации, которая будет носить комплексный характер и исследовать все значимые аспекты будущего строительства, которые могут оказывать влияние на безопасность граждан и их имущества, а также на состояние окружающей среды.

В городе ведется кадастр сельскохозяйственных земель, что касается других категорий земель, то они подразделяются на земли городской застройки, земли общего пользования, земли специального назначения, городские угодья. Земли городской застройки состоят из земель, застроенных и отведенных для строительства домов, административных, культурно-бытовых зданий, сооружений.

Земли специального назначения городов представляют территории промышленности, обороны, энергетики, транспорта, телевидения, космоса, радиовещания и т.д.

Городские угодья используются не только для сельского хозяйства, но и природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения. Эта категория земель может использоваться для добычи общераспространенных полезных ископаемых предприятиями и гражданами, часть земель (неудобных) может составлять резерв.

Собственниками земель в городах выступают федеральные органы, субъекты Федерации, муниципальные органы, граждане, их объединения, предприятия, организации и учреждения.

Таким образом, земли городов и иных поселений – это земли, находящиеся в пределах черты города или иного поселения. Городская черта – внешняя граница земель города, поселка, сельского населенного пункта, которая отделяет городские земли и земли иных поселений от других категорий земель.

2.2. Понятие и состав земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли, для обеспечения космической безопасности и земли специального назначения

Специальную категорию земель составляют расположенные вне черты городов и иных поселений земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения и иного назначения. Эти земли представляются предприятиям, учреждениям и организациям для выполнения возложенных на них специальных задач. В целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, транспортных и иных объектов, устанавливаются зоны с особыми условиями использования земель (охранные, санитарные, защитные и др.)

Такие земельные участки не изымаются у собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, но в их пределах ограничиваются или запрещаются те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

К данной категории земель относятся земельные участки, предоставленные в пользование ряда министерств, ведомств, предприятий, организаций и учреждений, для осуществления возложенных на них специальных задач (промышленного производства, транспорта и т.п.). Перечень их в законе не является исчерпывающим, так как отрасли государственной, хозяйственной и иной деятельности, непрерывно развиваются, что порождает появление новых видов и разновидностей земель. К этой категории относятся так же земли, не указанные прямо в Земельном кодексе РФ. Многообразие использования земель иного назначения не является препятствием для объединения их в особую категорию.

Ввиду того, что земли иного назначения обслуживают потребности многих отраслей народного хозяйства, для них характерна множественность органов ведомственного управления. В основном это государственные органы такие как: радиовещание, телевидение, космическое обеспечение, оборона и т.д., т.е. преимущественно сфера деятельности государства.

Для этих земель характерно установление зон с особыми условиями, ограничивающими или запрещающими те виды деятельности, которые несовместимы с целями их установления. Эти меры предусматриваются для обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, транспортных и иных объектов. Земельные участки, на которых устанавливаются указанные зоны, у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются, но в их пределах вводится особый режим использования земель.

Предприятия, учреждения, организации, в интересах которых устанавливаются зоны с особыми условиями использования земель, обязаны обозначить границы зон специальными информационными знаками.

Указанная категория земель определяется гл. XVI, ст. 87–93 Земельного кодекса Российской Федерации. И хотя подобные земли даются в широком перечислении, их разновидность будет расширяться. Так, в 1930-х годах не было даже понятия таких земель, как земли трубопроводного транспорта или земли космодромов, не выделялись земли воздушного транспорта. Из этого следует, что с развитием НТП перечень разнообразности этих земель будет увеличиваться.

Субъектами земельных отношений являются юридические лица – это различные предприятия, организации, учреждения. Что касается граждан, то они выступают вторичными землепользователями. Например, в МПС, учитывая специфику работы и отдаленность, обособленность проживания на перегонах, переездах и т.д., выделяются специальные земли, но ими пользуются и работники этого ведомства.

Остановившись на управлении этой категорией земель, следует отметить, что оно подразделяется на: общее, специальное, отраслевое.

Говоря об общем управлении, следует отметить, что к государственным органам общей компетенции относятся: Президент, Федеральное Собрание, Правительство РФ и администрации на соответствующих уровнях.

Наряду с охраной окружающей природной среды эти органы ведают и другими вопросами, входящими в круг их компетенции. К государственным органам специальной компетенции относятся те органы государства, которые в соответствии с положениями о них, утвержденными Правительством, либо отдельным принятым правительственным актом специально уполномочены выполнять соответствующие природоохранные функции.

По объему и характеру своей специальной компетенции они подразделяются на три вида: комплексные, отраслевые, функциональные. Комплексные органы выполняют все задачи или блоки природоохранных задач. Отраслевые органы сосредотачивают внимание на охране и использовании отдельных природных объектов. Функциональные органы выполняют одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов. Под отраслевое управление попадают земли отраслей и ведомств, например, МПС, МО и т.д. Функции управления рассматриваемой категории земель, такие же, как и везде, поэтому, нет необходимости в этом повторяться.

Несмотря на значительную разновидность данной категории земель, их объединяют основополагающие начала, это:

- единство и дифференциация правового режима данной категории земель;
- плановость использования земель;
- использование худших земель в минимально необходимом количестве с восстановлением нарушенных земель;
- комплексное использование этих земель.

Остановимся на каждом из названных принципов более обстоятельно. Итак, принципы единства и дифференциации правового режима земель заключаются в государственной собственности на землю, в единстве экономической роли указанных земель, отношении их к одной категории и объединении в одном пространстве городской черты.

Если же рассматривать под углом дифференциации, то здесь иные факты, которые выражаются в целевом назначении земель – это земли промышленности, транспорта, связи, обороны и т. д. Больше

того, эта категория земель предрасположена к дальнейшему разделению, все зависит от НТП и в этом их особенность.

Говоря о плановости использования этих земель, необходимо отметить, что в этом принципе должны учитываться не только экономические и экологические интересы, но и социальные, культурные, исторические и др. Здесь мы будем более краткими, так как в этом аспекте сказано достаточно.

Останавливаясь на принципе по использованию худших земель в минимально необходимом количестве с восстановлением нарушенных земель, следует отметить, что впервые о рекультивации записано в 1968 г. и защищена кандидатская диссертация в 1975 г. (Прус П.И. СЮИ).

Затем вышло Постановление Совета Министров СССР от 2 июня 1976 г. о рекультивации земель, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведения геологоразведочных, строительных и других работ». Этому вопросу посвящена гл. IX Земельного кодекса РФ, в которой раскрывается защита прав на землю и рассматриваются земельные споры.

Больше того, отводы земель для несельскохозяйственных нужд необходимо осуществлять поэтапно.

Под влиянием НТП имеется возможность все меньше площадей использовать для определенных объектов. Так, для машиностроительной отрасли, железных дорог, как правило, идет уменьшение отвода земель в их нормативах. Это делается за счет уменьшения полос отвода. Но зато, наоборот, требуется все больше земель для горных разработок, которые в последнее время осуществляются открытым способом, В это же время все больше и больше требуется земель для автомобильных дорог.

Все больше развивается строительство подземных сооружений. Здесь вопрос не только в экономии территорий, но и в том, что в этих условиях устойчивее температура, меньше вибраций.

Инвентаризация земель показала, что многие министерства и ведомства нередко имеют большее количество земель, чем это необходимо. Например, только в Министерстве обороны находится 40 млн га, а нужно ли им столько земель. Нередко они находятся в запущенном состоянии, а иногда и отравлены на многие годы. Не случайно там, где находились наши войска (за рубежом) почти все страны предъявляли к нам претензии за нарушение экологии.

Рассматривая земли гражданской авиации, следует отметить, что в полосе полета запрещается строительство на установленном расстоянии, но может осуществляться различная деятельность, если нет помехи главному (сенокосение, пастьба скота, производство сельского хозяйства и т. д.).

Земли государственного запаса предусмотрены ст. 7 Земельного кодекса РФ. К землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель в соответствии со ст. 80 Земельного кодекса Российской Федерации (ст. 103 ЗК РФ).

Таким образом, землям промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и т.д. характерно то, что:

- они в значительной степени зависят от НТП;
- на этих территориях возникают как нигде экологические проблемы;

- множество разнообразных целей этой категории земель в правовых рамках практически невозможно предусмотреть все их особенности;
- эта категория земель охвачена множеством нормативных актов.
- Законодательно это обусловлено не только множеством министерств, ведомств, но и безграничным развитием НТП.

Здесь действует множество законов, правил инструкций различных министерств, ведомств, комитетов. Некоторые особенности правового режима отдельных видов указанных земель отражены в законодательстве, посвященном тому или иному виду деятельности. Так, в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 9 августа 1995 г. «О почтовой связи», земельные участки под строительство зданий и сооружений для железнодорожных почтамтов, отделений перевозки почты при авто, железнодорожных станциях, аэропортах, морских, речных портах и пристанях, должны отводиться в непосредственной близости от зданий и вокзалов, а под строительство городских почтамтов – в центральной части города с обеспечением условий для обмена почтовых отправок, доставленных автомобилями, почтовыми вагонами, самолетами, морскими и речными судами.

Земли обороны, космоса обусловлены своими особенностями в части соблюдения требований к обеспечению безопасности населения, которые устанавливаются по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Особым видом земель иного назначения являются земли пограничной службы. Согласно ст. 8 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе РФ» с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 10 августа 1994 г., от 22 ноября 1996 г., и от 25 сентября 1999 г., в интересах надлежащего содержания Государственной границы регулируется порядок установки, сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с определенным государством проверок прохождения Государственной границы.

Правовое регулирование использования придорожных полос федеральных⁸⁰ автомобильных дорог общего пользования, осуществляется согласно Правилам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 декабря 1998 г. В соответствии с данными Правилами, придорожными полосами федеральных автомобильных дорог общего пользования признаются прилегающие с обеих сторон к полосе отвода указанной дороги участки земли шириной не менее 50 м каждая, считая от границы полос отвода. Особый режим использования земель в пределах придорожных полос предполагает ряд ограничений при осуществлении хозяйственной деятельности в пределах этих полос для создания нормальных условий эксплуатации автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения требований безопасности дорожного движения и безопасности населения⁸¹.

Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков, расположенных в пределах придорожных полос, должны быть уведомлены соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ об особом режиме использования этих земель.

⁸⁰ СЗ РФ [Текст]. 2000. № 19. Ст. 2021.

⁸¹ См.: СЗ РФ [Текст]. 1998. № 49. Ст. 6029.

Земельные участки в пределах придорожных полос у их собственников, владельцев, пользователей и арендаторов не изымаются.

Решение о предоставлении земельных участков в пределах придорожных полос или земельных участков под стоянки и остановки автомобилей принимаются в установленном порядке, по согласованию с соответствующими органами управления федеральными автомобильными дорогами и органами безопасности дорожного движения МВД РФ.

Пока эти вопросы недостаточно полно рассмотрены в учебной литературе из-за множества особенностей, которые с развитием общественных отношений НТП возрастают. По-видимому, мы еще зреваем для раскрытия этих актуальных вопросов. Но они очень важны, так как могут приводить к различным нежелательным последствиям. Так, например, в восьмидесятых годах прошлого века из-за утечки газа и попадания искры из контактной сети железнодорожного транспорта произошел взрыв. В результате сгорел пассажирский поезд «Новороссийск – Новосибирск».

В последние годы, из-за непродуманных действий, часто происходят провалы почв, под угрозой оказываются значительные территории, как правило, в населенных пунктах и даже в крупных городах. Так, в Пермском крае под подобной угрозой оказался г. Березники. Часто из-за несогласованного строительства под угрозой находятся не только жилые дома, но памятники культуры.

Поэтому правовому режиму земель поселений, промышленности, энергетики, транспорта, связи, запаса и иного сельскохозяйственного назначения необходимо уделять особое внимание. И в этом большая роль отводится законодательству Российской Федерации об экологической экспертизе.

Государственная экспертиза проектной документации объектов использования атомной энергии (в том числе ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ), опасных производственных объектов, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, объектов обороны и безопасности, объектов, сведения о которых составляют государственную тайну особо опасных, технически сложных, уникальных объектов и результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, проводится указанным федеральным органом исполнительной власти или подведомственным ему государственным учреждением.

Предметом государственной экспертизы проектной документации является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно – эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий. Срок проведения государственной экспертизы проектной документации определяется сложностью капитального строительства, но не должен превышать три месяца.

Результатом государственной экспертизы проектной документации является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий.

Отрицательное заключение государственной экспертизы проектной документации может быть оспорено застройщиком или заказчиком в судебном порядке. Застройщик или заказчик вправе нап

вить повторно проектную документацию на государственную экспертизу после внесения в нее необходимых изменений.

Порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации, размер платы за проведение государственной экспертизы проектной документации и порядке ее взимания устанавливаются Правительством РФ.

Указанные выше нормы Градостроительного кодекса РФ 2004 г. были введены в действие с 1 января 2006 г. в соответствии со ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ».

Поэтому, устанавливая правовой режим указанных категорий земель, необходимо учитывать мнение различных специалистов, ученых, так как в этих случаях мы имеем дело с объектами, которые расположены на определенных территориях. Вот почему размещение промышленных, хозяйственных, научных объектов и их эксплуатация должны тщательно экологически обосновываться. Неслучайно, в гл. V Земельного кодекса РФ указаны исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставления земельных участков.

Устанавливая правовой режим указанной категории земель, законодатель исходит из того, какая роль отводится земле в конкретных условиях. Понятно, что в земле заинтересовано общество, все отрасли, культура, наука и т. д., а земля в своем пространстве ограничена. В то же время ее требуется все больше. Эти интересы постоянно сталкиваются и чем дальше, тем острее. В этих условиях большая ответственность возлагается на разработку и принятие законов. Необходимо, чтобы народ сам решал свою судьбу. Для этого необходимо заранее ставить население в известность по поводу рассматриваемых проблем, широко ее обсуждать и проводить опрос, референдум и т. д., так как затрагиваются интересы, прежде всего граждан, проживающих на конкретных территориях.

ГЛАВА III. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ, ПРОЕКТИРОВАНИИ, СТРОИТЕЛЬСТВЕ, ВВОДЕ В ЭКСПЛУАТАЦИЮ ОБЪЕКТОВ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ

3.1. Эколого-правовые основы проектирования предприятий, зданий и сооружений

НТП, непрерывное развитие материального производства, урбанизация, рост населения и другие факторы, влияющие на современную экологическую ситуацию – это объективные процессы, которые остановить нельзя, да и неразумно было бы пытаться это делать. Необходимо сочетать НТП, дальнейшее развитие материального производства с мероприятиями по охране природы. Иными словами, проблема оптимизации взаимоотношений общества и природы может быть успешно решена не путем отказа от НТП, а путем всемирного развития науки и техники, использования их достижений⁸².

Сегодня у нас практически нет промышленных городов, где бы не было превышения предельно допустимых выбросов (ПДВ) и предельно допустимых концентраций (ПДК).

Вот почему усилилось внимание правовому регулированию охраны окружающей природной среды при размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов.

Охрану природы необходимо рассматривать как составную часть программы страны. Без решения проблем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды невозможно и решение всех других проблем в обществе. Поэтому следует рассматривать экономику и окружающую природную среду не как изолированные системы, а как звенья одной эколого-экономической системы. Отношения природопользования в РФ рассматриваются как экономико-экологические, а мероприятия по охране окружающей среды – как одна из мер по последовательному повышению благосостояния народа. Из этого исходят наши планы экономического и социального развития, однако, недостаточно только предусматривать планы, их необходимо воплощать в жизнь, особенно такие разделы, как об охране природы, о развитии промышленности, транспорта, сельского хозяйства, капитального строительства. Но все это необходимо увязывать с требованиями не только рационального использования природных ресурсов, но и охраны окружающей природной среды.

Природопользование должно быть научно обоснованным, а хозяйственная деятельность экономически допустимой. Во всех случаях должно быть обеспечено правильное сочетание экономических и экологических интересов.

В соответствии со значением и масштабами экологической проблемы охрана природы рассматривается как важнейшая задача нашего государства и дело всего народа.

Основные направления экологической задачи в современный период получили отражение, как в законных, так и подзаконных актах. В их содержание заложены требования не только по улучшению охраны природы, усилению деятельности по сохранению объектов природы, но и комплексное освоение месторождений полезных ископаемых, исключающее потери при добыче и переработке.

Поэтому эколого-правовые основы проектирования предприятий и сооружений имеют большую актуальность. Она обусловлена высоким уровнем загрязнения окружающей природной среды в России

⁸² См.: *Дмитриев А. Е.* Экономические и правовые вопросы охраны окружающей среды. С. 14.

и огромными отрицательными социальными, экологическими и политическими последствиями для российского общества.

В Государственной программе неотложных мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, профилактике инфекционных и неинфекционных заболеваний и снижению уровня преждевременной смертности населения на 1994–1996 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1994 г.⁸³, отмечается следующее:

- около 60 млн чел. проживают в условиях постоянного превышения, предельно допустимых концентраций вредных для здоровья веществ в атмосферном воздухе;
- почти половина жителей России использует для питья воду, не соответствующую гигиеническим требованиям и нормам;
- опасным для здоровья населения является бессистемное и бесконтрольное захоронение в почву токсичных промышленных и бытовых отходов;
- около 4 млрд т. отходов накоплено в неорганизованных местах и около 2 млрд т – в организованных хранилищах.

Неслучайно поэтому в стране появились зоны экологического бедствия.

Конституция РФ в ст. 42 закрепила право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

К числу последних федеральных законодательных актов в рассматриваемой сфере относятся Закон «Об охране окружающей среды»⁸⁴, «Об охране здоровья граждан»⁸⁵, ФЗ от 30 марта 1999 г. №52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. и доп., включая от 10 января 2003 г.)⁸⁶, Закон «О недрах»⁸⁷, «Основы лесного законодательства»⁸⁸ и другие. Поэтому требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности нашли свое отражение в статьях 34-35 Федерального закона «Об охране окружающей среды». В этих статьях выдвигаются требования в области охраны окружающей среды при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов и предъявляются такие требования как:

- требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления;
- требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества;
- охрана озонового слоя атмосферы;
- охрана окружающей среды от негативного физического воздействия;
- меры воздействия за нарушение природоохранных требований.

⁸³ См.: *Собрание актов Президента и Правительства РФ* [Текст]. 1994. № 13. Ст. 989.

⁸⁴ *Об охране окружающей среды* [Текст] : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // *Российская газета*. 12 января 2002 г.

⁸⁵ См.: *Об охране здоровья граждан* [Текст] : основы законодательства РФ от 23 декабря 1993 г. Т. 1, 17, 28, 66 // *Ведомости Верховного совета РФ*. 1993. № 33. Ст. 1318.

⁸⁶ См.: *СЗ РФ* [Текст]. 1999 № 14. Ст. 1650; *СЗ РФ* [Текст]. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 2; *СЗ РФ* [Текст]. 2003. № 2. Ст. 167.

⁸⁷ См.: *О недрах* [Текст] : Закон РФ от 3 марта 1995 г. (с изм. и доп., включая от 29 мая 2002 г.). // *СЗ РФ*. 1995. № 10. Ст. 823; *СЗ РФ*. 1999. № 7. Ст. 879; *СЗ РФ*. 2000. № 2. Ст. 141; *СЗ РФ*. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3429; *СЗ РФ*. 2002. № 22. Ст. 2061.

⁸⁸ См.: *Лесной кодекс РФ*. М. : Проспект, 2008.

Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г.⁸⁹, установлено, что в целях обеспечения экологической безопасности необходимо государственное регулирование природопользования и стимулирование природоохранной деятельности путем проведения целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики в условиях развития рыночных отношений. Хозяйственная деятельность должна ориентироваться на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью России. В качестве основных направлений деятельности по обеспечению экологически безопасного, устойчивого развития, в указанном документе признается экологически обоснованное размещение производительных сил и экологически безопасное развитие промышленности, транспорта и коммунального хозяйства, расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов.

Поэтому экологические требования при проектировании предприятий, зданий и сооружений, в свете изложенного, имеют огромное значение, т. к. в процессе проектирования определяются технические решения, условия их реализации и необходимые материальные затраты, а также экологические ограничения хозяйственной деятельности с учетом природных и экологических условий данного региона.

Законодательство содержит и другие экологические требования. Так, согласно ст. 40 Закона «Об охране окружающей среды» при осуществлении различных стадий хозяйственного процесса, в том числе при технико-экономическом обосновании проекта и проектировании объектов, оказывающих прямое или косвенное влияние на состояние окружающей природной среды, должны выполняться требования экологической безопасности и охраны здоровья населения, предусматриваться мероприятия по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды.

Статья 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержит специальные экологические требования применительно к технико-экономическому обоснованию проекта и проектированию предприятий, сооружений и иных объектов. Эти требования заключаются в необходимости учитывать своевременный уровень НТП и предельно допустимые нагрузки на окружающую природную среду и предусматривать соответствующие меры. Речь здесь идет о требовании оценки воздействия объекта на окружающую среду (ОВОС).

Одним из экологических требований, предъявляемых к проектированию, является проведение обязательной государственной экологической экспертизы. Согласно ст. 331 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственная экологическая экспертиза проводится с целью проверки соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества. Государственной экологической экспертизе подлежат все предплановые и проектные материалы по объектам и мероприятиям, независимо от их сметной стоимости и принадлежности. Кроме указанных выше, правовая охрана окружающей среды при проектировании включает и другие элементы: контроль за соблюдением и выполнением экологических требований, экономическое стимулирование, юридическую ответственность.

Правовая охрана окружающей среды осуществляется на всех стадиях проектирования, таких как:

- разработка технико-экономического обоснования (ТЭО) строительства;
- выбор площадки для размещения объекта;

⁸⁹ См.: *Собрание актов Президента и правительства РФ* [Текст]. 1994. № 6. Ст. 436.

- подготовка рабочего проекта строительства и реконструкции предприятий, сооружений и иных объектов;
- проведение Государственной экологической экспертизы ТЭО, проектно-сметной документации, материалов ОВОС;
- согласование с компетентными органами, осуществляющими государственный контроль в области охраны окружающей среды;
- утверждение ТЭО, технических проектов уполномоченными на то государственными органами;
- авторский надзор за осуществлением проектных решений по строительству и реконструкции объектов.

С учетом изложенного, Б. А. Воронин дает следующее определение понятия правовой охраны окружающей природной среды при проектировании объектов строительства: «Правовая охрана окружающей природной среды при проектировании объектов строительства – это система юридических норм и возникающих в результате их применения правовых отношений, включающая экологические требования к проектированию объектов, меры по снижению уровня их экологической опасности, контроль за их соблюдением и выполнением, а также мер экономического стимулирования и юридической ответственности»⁹⁰.

И хотя законодательство, правоприменительная практика не стоят на месте, а развиваются, формируется судебная практика по применению Закона об экологической экспертизе и возникают предложения о совершении законодательства об экологической экспертизе, развиваются технологии, выявляются новые угрозы экологической безопасности, но требования к концентрированным выводам Б. А. Воронина остаются и будут оставаться актуальными.

3.2. Правовое обеспечение экологических требований в процессе проектирования объектов строительства

В современных условиях чрезвычайно важное значение имеет правовое обеспечение экологических требований в процессе проектирования объектов строительства. И в этом большое значение отводится Закону «Об экологической экспертизе»⁹¹. Так, в ст. 1 этого закона говорится: «Экологическая экспертиза – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы».

Таким образом, настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области экологической экспертизы и направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на

⁹⁰ См.: Воронин Б. А. Правовое регулирование охраны окружающей природной среды при проектировании предприятий, сооружений и иных объектов. С. 13.

⁹¹ См.: СЗ РФ [Текст]. 1995. № 48. Ст. 4556.

благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду⁹².

В этой связи мы рассмотрим вопросы правового обеспечения экологических требований при подготовке проектов на строительство. Строительство объектов начинается с разработки технико-экономического обоснования (ТЭО) строительства.

Согласно ст. 36 Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

- при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребителя, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов;
- запрещается изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов;
- проекты, по которым не имеются положительные заключения государственной экологической экспертизы, утверждению не подлежат, и работы по их реализации финансировать запрещается.

Поэтому необходимо учитывать современный уровень НТП и предельно допустимые нагрузки на окружающую природную среду. Предусматриваются надежные и эффективные меры предупреждения загрязнения окружающей природной среды вредными отходами, их обезвреживание и утилизация, внедрение ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий и производств, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, оздоровление окружающей природной среды.

Технико-экономическое обоснование проектов и проекты на строительство предприятий и сооружений, и иных объектов проходят государственную, а при необходимости и общественную экологическую экспертизу.

Проекты, не удовлетворяющие экологическим требованиям, не подлежат утверждению, а работы по их реализации не финансируются соответствующими банками.

На практике в ряде случаев проектировщики предусматривают применение традиционных технологий с большим объемом выбросов и отходов производства. Тем самым закладывается на перспективу рост загрязнения окружающей среды. Другим распространенным нарушением является то, что предусматриваемые в ТЭО меры по охране окружающей среды зачастую не учитывают в полной мере социально-экологическую ситуацию, в частности, уровень заболеваемости, состояние здоровья людей и загрязнения природной среды.

Не всегда принимаются во внимание местные экологические и природно-климатические условия и особенности региона. Следующим недостатком ТЭО является нерациональное распределение затрат на охрану окружающей среды без должного учета состояния природоохранительной работы реконструируемых предприятий и разработке первоочередных мер.

⁹² См.: Кичигин Н. В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе». Ст. 6.

При выборе площадки для строительства объекта, также должны соблюдаться определенные требования. Поэтому для строительства промышленных предприятий и иных несельскохозяйственных нужд, предоставляются, по согласованию с собственником земли, землевладельцем, землепользователем, земельные участки несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства, либо сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой оценке. Эти нормы являются проявлением существования принципа приоритета сельскохозяйственного землепользования, а также принципа устойчивости землепользования сельскохозяйственных предприятий, что обеспечивает устойчивость сельскохозяйственного производства и служит своего рода правовым барьером на пути расточительного использования земельных ресурсов.

В процессе следующей стадии проектирования – составления заданий на проектирование определяются наименование и местоположение проектируемого объекта, а также перечень основных данных и требований, необходимых для подготовки проектных решений (рабочего проекта). В этой стадии должны быть предусмотрены требования по разработке мероприятий, исключающих возможность отрицательного воздействия проектируемого объекта на окружающую среду, а при составлении заданий на проектирование новых технологических процессов – требования на резкое сокращение или полное исключение загрязнения атмосферы, водоемов и почвы вредными выбросами и стоками.

Одна из наиболее ответственных стадий проектирования – разработка проекта (рабочего проекта) на строительство. Здесь должно быть обеспечено: рациональное использование земель и охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и экономное расходование материальных, топливно-энергетических и трудовых ресурсов.

В соответствии с существующими нормами и правилами, мероприятия по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов включаются в специальный раздел проекта «Охрана окружающей природной среды».

По мнению Б. А. Воронина, этого явно недостаточно. Исходя из требований действовавшего в то время Закона «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г., кроме специального раздела указанных мероприятий необходимо было включать и в другие разделы: «Генеральный план и транспорт», «Технологические решения», «Строительные решения», «Сметная документация». Это вызывается необходимостью комплексного подхода к решению экологических проблем в процессе производства⁹³.

Такой вывод Б. А. Воронина далеко идущий, но его развитие выходило за рамки объема кандидатской диссертации, а вопросы экологической экспертизы касаются природы, общества, человека и окружающей среды и стали основными факторами, определяющими настоящее и будущее нашей цивилизации.

Закон об экологической экспертизе является уникальным для законодательства Российской Федерации, поскольку нет больше ни одного законодательного акта федерального уровня, регулирующего исключительно какой-либо вид экспертизы.

Прошли годы и правильность идеи Б. А. Воронина не только подтверждается, но и в законодательстве Российской Федерации сегодня предусмотрено помимо экологической, проведение значительного числа иных экспертиз документации: государственная экспертиза проектной документации (Гра-

⁹³ Невозможность управления со стороны человека затрудняют контроль за состоянием загрязнения атмосферного воздуха.

достоительный кодекс Российской Федерации 2004 г.)⁹⁴, историко-культурная (Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации»⁹⁵, промышленная (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁹⁶ и др.)

В законе об экологической экспертизе установлен приоритет данного федерального закона по сравнению с иными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, регулирующими вопросы экологической экспертизы. Иначе говоря, иные законы и подзаконные нормативно-правовые акты в части, касающиеся проведения экологической экспертизы, не должны противоречить Закону об экологической экспертизе⁹⁷.

В процессе проектирования объектов строительства необходимо учитывать характеристику одного из разделов проекта «Охрана окружающей природной среды» и его подразделов таких как: «Охрана атмосферного воздуха от загрязнения», «Охрана водоемов от загрязнения сточными водами», «Восстановление (рекультивация) земельного участка, использование природного слоя почвы, охраны недр и животного мира», «Определение экономической эффективности природоохранных мероприятий», «Материалы по оценке воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности», «Экологический паспорт проектируемого предприятия».

Например, при разработке подраздела «Охрана атмосферного воздуха от загрязнения» должны предусматриваться меры, обеспечивающие минимальные валовые выбросы загрязняющих веществ, активные способы сокращения выбросов путем внедрения безотходных технологий, комплексного использования сырья и утилизации отходов. При этом следует учитывать, что чрезвычайная подвижность выбрасываемых отходов и постоянное их перемещение распространяются на значительные территории.

Необходимо учитывать и такие особенности, когда сильно пахнущие и вредные вещества животноводческих комплексов, птичников причиняют массу неудобств, а эти объекты ограничиваются лишь архитектурно-планировочными методами.

Например, в Екатеринбурге в черте города построена птицефабрика, ее отходы причиняют большие неудобства в ближайшем окружении. Поэтому есть настоятельная необходимость распространить на такие объекты законодательство о проектировании и строительстве промышленных предприятий, согласно которому проекты строительства новых объектов не должны утверждаться, если в них не предусмотрены не только территориальное пространство, но и эффективные очистные сооружения.

Следует отметить, что на практике проектировщиками допускается ряд недостатков при подготовке материалов раздела «Охрана окружающей природной среды». Нередко вместо сокращения выброса вредных веществ, планируется его увеличение. Не всегда соблюдаются требования законодательства, касающиеся особенностей охраны окружающей среды и здоровья людей.

Например, жители многих промышленных городов страдают от неблагоприятной окружающей среды. Так, по телевидению 18 февраля 1998 г. по программе НТВ говорилось о городе Липецке, в рай-

⁹⁴ См.: СЗ РФ [Текст]. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.

⁹⁵ См.: СЗ РФ [Текст]. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁹⁶ См.: СЗ РФ [Текст]. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁹⁷ См.: Кичигин Н. В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе». Ст. 7.

оне металлургического завода показали водоем, где рыбачат, плавают гуси, утки, лебеди и т.п. Кажется все хорошо. И в этом же районе, но в другом месте, показали жителей разного возраста. Они говорили, что многие из них страдают различными заболеваниями из-за невыносимой экологии.

Из этого следует, что имеется необходимость ужесточить государственные стандарты по токсичным веществам.

По мнению Б. А. Воронина при рассмотрении вопросов правовой охраны окружающей среды, при разработке проектов на строительство, необходимо существующее хозяйственное законодательство привести в соответствие с новейшими экологическими требованиями.

В ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» говорится: «Экологическая экспертиза – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы»⁹⁸.

Она представляет собой специальный комплекс действий государственных органов и экспертных комиссий по рассмотрению и оценке проектов планов, предплановой проектно-сметной, нормативно-технической техники, технологии, материалов и веществ с позиций их соответствия экологическим нормам и нормативам.

Основной целью государственной экологической экспертизы являются: проверка и оценка соответствия проектных материалов требованиям охраны окружающей природной среды и экологической безопасности. При этом целесообразно учитывать особенности региона, его климатические, метеорологические, геологические, экологические, социальные и индустриальные факторы.

Поэтому с принятием Закона «Об охране окружающей среды» и Положения о государственной экологической экспертизе возникает необходимость в разработке новых подходов. В них должны учитываться не только вышеупомянутые особенности, но и плотность населения, его мнение (т.е. при необходимости проведение его опроса). При этом должны привлекаться к участию различные специалисты, которые должны свои прогнозы доводить до граждан, проживающих на данной территории.

Таким образом, правовое регулирование охраны окружающей природной среды при проектировании объектов строительства – ответственный и важный момент. Он не только затрагивает интересы «Заказчика» и «Исполнителя», но и интересы населения, проживающего в данной местности, которое, как правило, из-за просчетов в проектировании предприятий, сооружений и иных объектов впоследствии испытывает на себе не только различные неудобства, но и различные недуги, заболевания. Причем эти негативные последствия могут носить скрытый характер и проявляться через длительное время.

Примеров таких в нашей стране больше чем достаточно – это экологическое неблагополучие многих промышленных городов.

3.3. Экологические требования при эксплуатации промышленных объектов

⁹⁸ См.: *Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе»* [Текст]. М.: ЮСТИЦИНФОРМ, 2006.

Антропогенные изменения в природной среде обычно рассматриваются отдельно – пообъектно, хотя причины загрязнения могут быть теми же. Различают местные и глобальные загрязнения. Определены источники загрязнения. Ими являются: промышленные, транспортные, сельскохозяйственные выбросы и выбросы различных отходов. Остановимся на основных направлениях охраны природы в промышленности.

Все загрязнения можно разделить на три группы:

- механические загрязнения (пыль, мусор);
- химические загрязнения (нефтяные, фекальные);
- шумовые загрязнения.

Загрязнение окружающей природной среды, вызываемое деятельностью промышленного производства, во многих районах России достигло критического уровня. Сегодня проблема загрязнения носит и глобальный и локальный характер, и должна решаться как в масштабах страны, региона, промышленного центра, так и применительно к конкретному предприятию.

Промышленные предприятия являются наиболее существенным фактором, влияющим на окружающую природную среду. Известно, что они являются главными поставщиками вредных веществ в атмосферу. Поэтому нам хотелось бы рассмотреть ряд вопросов, связанных с организацией эффективной охраны окружающей природной среды при эксплуатации промышленных объектов.

Эти вопросы необходимо увязывать через комплекс правовых, организационных и хозяйственных мероприятий.

В последние десятилетия осуществлена определенная работа по развитию и совершенствованию природоохранного законодательства.

В подтверждение этому в июле 1982 г. был принят Закон РСФСР «Об охране атмосферного воздуха». Разработаны и действуют ряд важнейших нормативных актов, определяющих порядок нормирования предельно допустимых выбросов, загрязняющих веществ, учет вредных воздействий на атмосферу.

Вся эта деятельность, касающаяся природоохранительных мероприятий и расширения правового регулирования при эксплуатации промышленных объектов и охраны окружающей природной среды привели в целом к снижению уровня загрязнений воздушного бассейна в городах. Во многом это снижение сказывается еще в том, что многие промышленные предприятия работают не в полную силу из-за известных обстоятельств переходного периода в нашей стране.

Проблема охраны атмосферного воздуха остается одной из важнейших, особенно в промышленных центрах. В последнее время в этой области осуществляются определенные меры, однако, по-прежнему остается много недостатков и нерешенных проблем.

Поэтому органы государственного управления разрабатывают экологические программы, регулируют и контролируют выбросы вредных веществ в атмосферный воздух. В целях обоснования необходимости проведения природоохранительных мероприятий разрабатываются нормативные качества. Контроль и мониторинг осуществляются в целях утверждения дисциплины соблюдения субъектами права природоохранного законодательства. В этой связи внедрение экологических малоотходных технологий в промышленном производстве должно быть главным направлением в природоохранной деятельности. Вместе с тем защиту воздушного бассейна нельзя сводить лишь к совершенствованию технологических процессов, т.е. мы не должны жить только ожиданием реконструкции производства, а ак-

тивно использовать уже сейчас все доступные возможности для уменьшения вредных выбросов и при устаревшей технологии⁹⁹.

Еще недавно основным документом, отражающим всю экологическую работу промышленных предприятий, являлся «Отчет об охране атмосферного воздуха» по форме № 2-ТП (воздух)¹⁰⁰.

Этот отчет не только обобщенный показатель работы предприятия по сокращению вредных выбросов в воздушный бассейн, но и весьма важная организационно-правовая основа охраны атмосферного воздуха. Между тем, характеризуя многогранную работу предприятия по отношению вредных выбросов, отчет не может отследить полный объем поступающих в атмосферу вредных веществ. Полученные от проводимых мероприятий показатели не дают четкого представления о плановости сокращения вредных выбросов. Скорее всего, отчет рассчитан на идеальное функционирование всего предприятия и его многочисленных газоочистных установок.

Газоочистные установки, предназначенные для улавливания отходящих газов или вентиляционного воздуха и содержащихся в нем вредных примесей, представляют сложное технологическое сооружение.

В процессе эксплуатации они испытывают на себе огромную производственную нагрузку, и в реальных условиях не исключается возможность выхода их из строя.

Как показывает практика, оборудование, предназначенное для улавливания на предприятиях вредных выбросов, простаивает из-за неисправности длительное время, либо действует, но не эффективно.

Отчет об охране атмосферного воздуха по форме № 2-ТП (воздух) не содержит требований о необходимости отражения периода бездействия газоочистных установок. Поэтому необходимы показатели, где следовало бы указать количество очистных сооружений и включить коэффициент их полезного действия. Учет и знание этих моментов существенны и необходимы не только для установления реального состояния дел, но и для разработки и реализации, более эффективных мер по уменьшению вредных выбросов в атмосферу.

К сожалению, в нашей стране еще много предприятий, выбрасывающих в атмосферу вредные вещества, без воздухозащитных приспособлений. Это положение может послужить оправданием равнодушного отношения к бездействию газоочистных сооружений со стороны ответственных и должностных лиц предприятий, имеющих подобные источники.

Осуществление охраны атмосферного воздуха требует проведения большой организационной работы.

Рассмотрим права и обязанности, ответственных за экологические требования при эксплуатации промышленных объектов.

Основные их функции предусматривались в Правилах эксплуатации очистки газа, утвержденных Главным Государственным инспектором 28 ноября 1983 г.

Согласно этим Правилам (п. 1.6 (а)), администрация предприятий, учреждений и организаций обязана назначить приказом (распоряжением) лицо, ответственное за эксплуатацию и обслуживание установок очистки газа по цехам (участкам).

Такие меры по нашему мнению, имеют как положительные, так и отрицательные моменты. Положительное то, что у руководства под наблюдением находятся очистные установки.

⁹⁹ См.: *Габитов Р. Х.* К вопросам об экологической службе предприятий [Текст] / Р. Х. Габитов // Правовые вопросы предпринимательской деятельности в республике Башкортостан : сб. науч. статей. Уфа, 1994. С. 104–106.

¹⁰⁰ См.: *Отчет об охране атмосферного воздуха* [Текст] : постановлением Госкомстата России от 8 июля 1992 г. № 84.

Однако в то время невыполнение Закона РСФСР «Об охране атмосферного воздуха» не рассматривалось как срыв, скажем, производственных задач, поскольку природоохранные вопросы еще и сегодня не везде стоят на первом плане. Обширность и сложность производственных задач могут не позволить предприятию решать вопросы охраны воздушного бассейна на должном уровне, и они могут оставаться в тени. Пока же деятельность экологических служб при эксплуатации промышленных объектов осуществляется следующим образом. Общее руководство природоохранной работой осуществляет директор, действующий на основании Устава предприятия. Он несет ответственность за создание таких условий производства, которые бы соответствовали требованиям охраны природы. В природоохранительной деятельности принимают участие заместители директора по экономике, маркетингу и капитальному строительству.

Правовой статус экологической службы определяется специальным положением, которое утверждает директор. Основными задачами экологической службы являются: организация комплексного природоиспользования; контроль за соблюдением экологических стандартов; развитие экологического образования.

Особенностью организации экологической службы является то, что единых требований к ее структуре нет. Особенности деятельности этих служб обуславливаются следующими факторами:

- видом, масштабом, объемом производства и управлением предприятий;
- объемом потребления природных ресурсов, количеством и составом выбросов;
- объемом затрат на охрану окружающей среды, капитального строительства природоохранных объектов;
- природно-климатическими условиями в районе, городе.
- В то же время структура и направления деятельности должны иметь единство. Оно проявляется в общей для всех промышленных предприятий направленности природоохранной деятельности, которая заключается:
- в организации учета и отчетности;
- в планировании природоохранной работы;
- в координации деятельности предприятий и его отдельных звеньев;
- в контроле;
- в пропаганде экологического законодательства.

В работе по охране природы должны принимать участие все основные подразделения предприятия. Необходимо отметить роль юридического отдела. Основные направления его деятельности в экологической сфере составляют:

- разработка проектов локальных актов нормативного характера;
- переработка, изменение и подготовка к отмене устаревших актов по охране природы;
- участие и планирование социального развития коллектива;
- контроль за соблюдением природоохранительного законодательства;
- пропаганда российского законодательства.

Такой подход к экологическим требованиям при эксплуатации промышленных объектов имеет особое значение. Во-первых, эти процессы влияют на изменение охраны окружающей природной среды, во-вторых, в промышленных районах проживает большая часть населения страны.

Поэтому необходимо прилагать все усилия для сохранения благоприятных экологических условий. Имеются два принципиально различных способа борьбы с загрязнениями:

- очистка вредных выбросов и сбросов (дорогостоящий – 20% стоимости промышленного объекта);
- разработка и внедрение малоотходных процессов (более дешевый).

Что касается транспорта, то его вредное воздействие проявляется в воздействие и на атмосферный воздух в результате шумового проявления. Воздух загрязняется не только выхлопными газами, но и продуктами их окисления – фотооксидантами. Для снижения отрицательного воздействия транспорта необходимо:

- вести работы по модернизации транспортных средств;
- переводить автомобильный транспорт с бензина на газ;
- улучшать дорожное строительство;
- улучшать планировку населенных пунктов;

вести строительство объездных (кольцевых) дорог, которые позволяют не заезжать в населенные пункты (города), если в этом нет необходимости.

Важное значение имеют организационно-правовые меры. Они предполагают наличие объективной информации. Поэтому важной предпосылкой таких мер является мониторинг. Используя данные мониторинга, принимается решение о применении мер охраны. Таким образом, к организационно-правовым относятся следующие меры:

- учет и отчетность в природоохранной деятельности;
- планирование природоохранных мероприятий;
- совершенствование техники и технологии;
- материальное стимулирование природоохранной деятельности;
- управление охраной природы;
- подготовка кадров;
- разработка экологических стандартов;
- экологический контроль;
- разработка экологических паспортов предприятий;
- юридическая ответственность.

Действующий Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»¹⁰¹ (ст. 15) определены общие требования к хозяйственной и иной деятельности окружающей вредное воздействие на атмосферный воздух.

В целях предупреждения вреда, который может быть причинен окружающей среде, здоровью человека запрещается внедрение новой техники, технологий, материалов, веществ и другой продукции, а также применение технологического оборудования и других технических средств, если они не отвечают установленным законодательством требованиям охраны окружающей среды.

¹⁰¹ См.: СЗ РФ [Текст]. 1999. № 18. Ст. 2222.

ГЛАВА IV. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

4.1. Понятие недр

В последнее время проблематика охраны и рационального использования недр привлекает пристальное внимание законодателя (разрабатывается проект горного кодекса), практиков и ученых. Ведутся оживленные дискуссии: о том, как назвать эту отрасль (горное, геологическое право и законодательство или законодательство о недрах), каково ее место в системе российского права, что входит в предмет правового регулирования, как лучше организовать управление горным делом с помощью каких правовых средств надо обеспечить охрану недр¹⁰².

Основными актами, регулирующими эту область, являются Закон «О недрах», федеральные законы о соглашениях о разделе продукции, о лицензировании отдельных видов деятельности, постановления Правительства РФ (например, от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраны недр», от 29 декабря 2001 г. № 921 «Об утверждении Правил утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения», от 25 января 2002 г. №57 «О плате за геологическую информацию о недрах»); ведомственные акты (приказ Минприроды РФ от марта 2010 г. № 59 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений») и многие другие.

В данном случае речь идет о горном праве, его предмет – горные отношения. Однако это название условно, ибо полезные ископаемые имеются не только в горах, но и в водах (на дне), и в других земельных пространствах, да и неудобно было бы назвать недренное право, хотя закон о недрах.

В правовой литературе высказана точка зрения, в соответствии с которой к недрам относятся подземные воды и месторождения полезных ископаемых (В. П. Белезин). Подробная детализация способствует отождествлению понятия недр с полезными ископаемыми и приводит к тому, что недра после их освоения выпадают из экологической системы. Однако этого не происходит, поскольку выработанные подземные пространства используются по другому назначению с соблюдением естественных законов природы. Таким образом, было бы правильно считать недрами все, что находится ниже почвенного слоя и дна водоемов и используется для изучения и освоения.

Особую проблему представляет выход полезных ископаемых на земную поверхность. Она связана с определением отраслевой принадлежности возникающих отношений по поводу использования природных ресурсов. Встает вопрос: какими нормами горного или земельного права они регулируются? В действующем законодательстве не содержится ответ на этот вопрос. Его следует решать на основе принципа целевого использования объекта. Если участок будет представлен для застройки, то отноше-

¹⁰² Дубовик О. Л., Чолтян Л. Н. Экологическое право в вопросах : учебное пособие. 4-е изд. перераб. и доп. Москва: Прспект, 2017 с. 222.

ния по поводу его использования будут земельно-правовыми. Если месторождение будет передано под освоение полезных ископаемых, отношения будут горными.

Существует наука горного права, имеются представители этой науки, такие как: Н. Д. Казанцев, Э. С. Колбасов, Е. Н. Колотинская, В. А. Лисковец Н. А. Сыроедов и др.

Источниками этой науки являются:

1. Конституция РФ, Закон РФ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002г.,
2. Закон РФ «О недрах» от 3 марта 1995 г.

Они действуют на территории РФ, а также регулируют отношения недропользования на континентальном шельфе РФ в соответствии с федеральными законодательными актами о континентальном шельфе и нормами международного права.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить настоящему Закону. В случае противоречия законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ положениями федеральных законов, регулирующих отношения недропользования, действуют федеральные законы. Отношения, связанные с использованием и охраной земель, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Специфические отношения, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, а также захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ, могут регулироваться другими федеральными законами, с соблюдением принципов и положений, установленных Законом «О недрах».

Отношения недропользования с иностранными юридическими и физическими лицами регулируются нормативным Законом «О недрах», другими федеральными законами и иными правовыми актами РФ.

Полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляются в соответствии с Конституцией РФ, а также с заключаемыми в соответствии с ней Федеральными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Положения Закона о недрах, касаются разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ, действуют на территориях указанных субъектов до заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий в области регулирования отношений недропользования между РФ и субъектами РФ.

Субъекты РФ принимают свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий.

Вопросы, касающиеся недр, разрешаются не только законами, но и целым рядом подзаконных и ведомственных актов.

Недра в границах территорий РФ являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждения в иной

форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы, по условиям лицензии, могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Понятие недр как объекта использования и охраны имеет существенное значение. Ибо это самостоятельный объект природы, который характеризуется особым правовым режимом. Уяснение особенностей недр имеет большое принципиальное значение, так как очень важно отделить их от других объектов природы. Кроме того, возникает ряд вопросов, которые связаны с недрами и нередко требуют уяснения, ибо на них не все могут однозначно ответить.

Например, метро это что: землепользование или недропользование? Или другой пример, использование подземных емкостей для заполнения газом, нефтью и так далее, или разработка полезных ископаемых на поверхности и т.п. Что это, землепользование или недропользование?

В течение многих лет под недрами понимались полезные ископаемые, т. е. отождествлялись недра и полезные ископаемые. С развитием НТП люди стали осуществлять подземные строительства, такие как: метро, даже промышленные предприятия и целые города, не говоря уже о подземных резервуарах для складирования продуктов нефти и газа. Таким образом, подземные пространства приобретают все большее значение.

Теперь нам стало очевидно, что понятие «недра» и «полезные ископаемые» не одно и то же. Полезные ископаемые – это часть недр, поэтому первое шире второго, отсюда они не тождественны.

Недра – это один из элементов природного комплекса, а полезные ископаемые выпадают из экологической системы, становятся сырьем. Недра неуничтожимы, а полезные ископаемые уничтожимы (исчерпаемы).

Земные недра в смысле залежей полезных ископаемых всех видов являются отдельными природными богатствами, но в правовой систематизации природных благ они связываются с другими природными богатствами – землей, т. е. почвой. Когда речь идет о почве и разработке полезных ископаемых, считается, что это говорится о земле или как общем понятии – земной коре. Однако в правовом отношении при систематизации природных богатств необходимо обособить правовой режим полезных ископаемых и охарактеризовать особенности охраны этого природного богатства.

Согласно ст. 2 Закона РФ «О недрах» государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр, в пределах территории РФ и ее континентального шельфа.

Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр, в пределах территории РФ в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ, осуществляется совместно РФ и субъектами РФ.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий утверждают государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр. По представлению

федерального органа управления государственным фондом недр и под контролем органов представительной власти, решают вопросы недропользования, охраны недр и охраны окружающей среды.

Для усиления основ суверенитета РФ отдельные участки недр с их полезными ископаемыми могут получать статус объектов федерального значения. Эти вопросы согласуются между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Часть месторождений федерального значения включается в федеральный фонд резервных месторождений. Такой порядок устанавливается федеральными законами.

Компетенция органов государственной власти РФ в сфере регулирования отношений недропользования раскрывается в ст. 3 Закона. В нее входят:

- 1) разработка и совершенствование законодательства РФ о недрах;
- 2) определение и реализация федеральной политики недропользования; определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации Федеральных программ;
- 3) установление общего порядка пользования недрами и их охраны, разработка соответствующих стандартов (норм, правил), в том числе классификация запасов и прогноза ресурсов полезных ископаемых;
- 4) создание и ведение единой системы федерального и территориального фонда геологической информации о недрах, распоряжение информацией, полученной за счет государственных средств;
- 5) государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;
- 6) определение, совместно с субъектами РФ региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также выделение участков недр федерального, регионального и местного значения;
- 7) составление государственного баланса запаса полезных ископаемых, государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых, ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственная регистрация работ по геологическому изучению недр;
- 8) распоряжение недрами континентального шельфа РФ;
- 9) введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды.
- 10) распоряжение, совместно с субъектами РФ, государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении РФ;
- 11) определение совместно с субъектами РФ условий и порядка взимания платы за пользование недрами, включает установление их предельных уровней по группам полезных ископаемых, установление форм и размеров выплаты за пользование участками недр федерального значения, а также утверждение договоров на условиях раздела продукции;
- 12) координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с использованием недрами;
- 13) защита прав пользователей недрами и интересов граждан РФ.
- 14) разрешение споров по вопросам пользования недрами между субъектами РФ;

15) заключение международных договоров РФ по геологическому изучению, использованию и охране недр;

16) государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Реализация общей политики недропользования осуществляется федеральным уровнем управления и его территориальными подразделениями по согласованию с субъектами РФ.

Российская Федерация может передавать отдельные полномочия по регулированию отношений недропользования субъектам РФ.

Вопросы компетенции органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования отражены в ст. 4 Закона РФ «О недрах», это:

1) принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых субъектов РФ о недрах;

2) участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы РФ;

3) разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;

4) создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих местных бюджетов;

5) участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих ценность или опасность;

6) создание территориальных балансов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых, учета участков недр используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

7) распоряжение, совместно с РФ единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с РФ участков недр федерального, регионального и местного значения;

8) определение форм и установление размеров платы за пользование участками недр регионального и местного значения в установленных пределах;

9) установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;

10) защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;

11) лицензирование видов деятельности, связанной с использованием участками недр регионального и местного значения;

12) заключение договоров на условиях раздела продукции с субъектами хозяйственной деятельности при использовании участками недр регионального и местного значения;

13) определение условий и порядка пользования месторождениями полезных ископаемых;

14) государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным порядком;

15) регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению РФ.

Эти вопросы на уровне местного самоуправления районов и городов в сфере регулирования отношений недропользования предусмотрены в ст. 5 Закона «О недрах». В их компетенцию входит:

- 1) участие в решении споров, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;
- 2) развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- 3) предоставление, в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;
- 4) приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений ст. 18 настоящего Закона;
- 5) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 6) введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, природных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Таким образом, законодательство о недрах устанавливает систему органов управления и их компетенцию. В соответствии с традиционной классификацией эти органы делятся на три группы:

- 1) органы общей компетенции (Президент РФ, Правительство РФ, правительство республик в составе РФ, администрации краев и областей, местные администрации);
- 2) органы специальной надведомственной компетенции (Министерство ресурсов, Федеральная служба земельного кадастра России, Ростехнадзор РФ);
- 3) органы ведомственно-отраслевой компетенции (министерства и ведомства).

Из этого следует, недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земельной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающихся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Законодательство регулирует соответствующие общественные отношения, связанные с геологическим изучением, использованием и охраной недр на территории РФ, ее континентального шельфа; с использованием отходов горнодобывающих производств торфа, сапропелей (отложений со дна водоемов, используемых в качестве удобрений) и иных специфических минеральных ресурсов (включая подземные воды и рассолы), как предусмотрено ст. 1 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ)¹⁰³, отношения, связанные с использованием и охраной земель, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

¹⁰³ См.: СЗ РФ [Текст]. 1995. № 10. Ст. 823.

4.2. Право пользования недрами

Основным элементом правового режима недр является право собственности, которое определяет и иные права на недра, а также порядок их возникновения. В соответствии с Законом «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г.), недра в границах территории РФ являются государственной собственностью. Для гарантированного обеспечения государственных потребностей в стратегических и дефицитных ресурсах недр, наличие которых влияет на национальную безопасность России и обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам России, отдельные участки недр, в том числе содержащие полезные ископаемые, могут получать статус субъектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Участки недр не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или иного отчуждения в иной форме. Только права пользования недрами могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому в той мере, в какой оборот этих прав допускается федеральными законами.

В соответствии со ст. 6 Закона РФ «О недрах», недра предоставляются в пользование для:

- 1) регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;
- 2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;
- 3) разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего, и связанных с ним перерабатывающих производств;
- 4) устройства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное, и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);
- 6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения (поисков, разведки) и добычи полезных ископаемых. В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении.

Пользование недрами на территории населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта, связи, может быть частично или полностью запрещено, если оно может создать угрозу жизни или здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий. Земельные участки для использования недр предоставляются в пользование на определенный срок, либо без ограничения срока.

Мы сознательно упускаем вопрос управления недрами. Отметим, что оно у нас было и остается многоведомственным, что и привело к негативным явлениям в этой области, хотя в США этим занимается общенациональное горное бюро, в Канаде – горнорудное управление и т. д. Думается, нам необходимо единое горное ведомство, где подход должен быть государственным и комплексным. Геологи должны искать не отдельные полезные ископаемые, а осуществлять поиск с учетом комплексности и таким образом осуществлять производство.

Такой подход будет учитывать интересы на уровне всего общества, снимет узковедомственные интересы, поможет решить не только экономические, но и экологические проблемы. Сегодня же существует множество проблем в этой области, в том числе и такие, как экологические и экономические. Но для завершения этих вопросов нужны соответствующие предпосылки.

Например, чтобы соразмерно осуществлять плату за недра, необходимо иметь хороший кадастр, осуществлять разумное налогообложение, проводить экономическое стимулирование, а также рациональное использование недр. Мы понимаем, что решение этих вопросов не простое дело. В этом направлении предстоит большая работа, особенно когда речь идет между собственником и недропользователем о лицензировании полезных ископаемых, в том числе и комплексном их использовании и т. д. Эти и многие другие вопросы в указанной области должны подробно оговариваться и учитываться. Рассматривая вопрос о праве пользования недрами, необходимо обратиться к разделу 2 Закона РФ «О недрах», в котором раскрываются не только виды пользования недрами, но и лицензирование, порядок предоставления недр в пользование, основные права и обязанности пользования недр.

Предоставление лицензии на право пользования недрами раскрыто в ст. 13 Закона РФ «О недрах». Оно осуществляется путем проведения конкурсов и аукционов. Определение порядка предоставления лицензии по каждому объекту или группе объектов осуществляется государственными органами, выдающими лицензии. Мероприятия о проводимых конкурсах и аукционах должны быть опубликованы в средствах массовой информации. Что касается отказа о предоставлении лицензии, то он четко изложен в ст. 14 Закона «О недрах».

Сроки использования недр рассматриваются в ст. 10 Закона «О недрах», где сказано, что недра в пользование могут предоставляться как на определенный срок, так и без ограничения срока. Все зависит от цели. На определенный срок недра предоставляются в пользование:

- 1) для геологического изучения – на срок до 5 лет;
- 2) для добычи полезных ископаемых и в целях, не связанных с добычей – на срок до 20 лет;
- 3) при совершенствовании указанных видов пользования – на срок до 25 лет.

Сроки использования недр при добыче полезных ископаемых определяются исходя из технико-экономического обоснования и разработки, обеспечивающей рациональное использование и охрану недр.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых объектов и в иных целях.

Сроки пользования недр исчисляются со дня предоставления права пользования. Они могут быть продлены по инициативе пользователя недр на указанные в ч. 1 настоящей статьи сроки при выполнении им оговоренных в лицензии условий.

Согласно Закону РФ «О недрах», предоставляются для:

- 1) региональных геофизических работ, съемки, работ по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, контролю за режимом подземных вод без существенного нарушения целостности недр;
- 2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;
- 3) разведки и добычи полезных ископаемых;
- 4) строительства и эксплуатации подземных сооружений и т.д.

Пользование участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если они наделены законодательством правом, заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами.

Пользователь недр обязан обеспечить:

- 1) соблюдение требований законодательства, технических проектов, планов и схем развития горных работ;
- 2) предоставление геологической информации в федеральный и территориальный фонд геологической информации;
- 3) предоставление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых;
- 4) приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние пригодное для их дальнейшего использования (рекультивацию).

В настоящее время граждане получают более широкие возможности права пользования недрами. Виды пользования недрами раскрываются в ст. 6 Закона РФ «О недрах». Их деление удобнее рассматривать по способу возникновения права пользования недрами.

Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недр, в границах горного отвода, может осуществляться с согласия пользователя недр, которому он предоставлен. Пользование недрами может возникнуть в результате прямого предписания закона, когда не требуется специального разрешения.

Дело в том, что все землепользователи могут пользоваться лишь общераспространенными полезными ископаемыми. Добыча полезных ископаемых собственниками, владельцами земельных участков раскрывается в ст. 19 Закона РФ «О недрах», в ней говорится: «Собственники, владельцы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять, без применения взрывных работ, добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров,

а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ».

В то же время, необходимо иметь ввиду, что добыча этих общераспространенных полезных ископаемых должна осуществляться таким образом, чтобы не нанести вред окружающей среде, соседним природопользователям.

Поэтому вся деятельность по добыче общераспространенных полезных ископаемых должна осуществляться, не используя взрывчатых веществ и других процессов, которые могут оказать негативные последствия, как на окружающую среду, так и на другие субъекты природопользования.

Второе основание – природопользование может осуществляться по специальному разрешению для ведения промышленной разработки, а также общераспространенных полезных ископаемых, которые осуществляются по специальному на то разрешению.

Право пользования недрами начинается с геологической информации о недрах. Так, в ст. 27–32 Закона РФ «О недрах» формулируются определенные требования к этому виду природопользования. В то же время следует отметить, что в нашей стране не придумано комплексное использование полезных ископаемых. В основном берем целевые (конкретные) полезные ископаемые, но нередко вместе с ними имеются и другие, которые не используются и идут в отходы.

Непродуманные грандиозные строительства осуществляются таким образом, что не только исключается использование других полезных ископаемых, но наносится негативные необратимые последствия окружающей природной среде. Нередко сиюминутные порывы первооткрывателей геологов приводили к переоценке результатов. Например, рапортовали, что в районе Магнитогорска запасов руды хватит на 100 лет, а вот уже несколько десятилетий комбинат работает на привозной руде. Такие примеры можно было приводить и дальше, но эта тема настолько существенна, что требует специального исследования.

Поэтому, прежде чем приступать к разработке и добыче полезных ископаемых, необходимо хорошо продумать последствия, а не сиюминутную выгоду. Подобное строительство осуществляется на десятки, как правило, сотни лет. Мы ответственны не только перед сегодняшними гражданами, но и перед будущими поколениями. Подобные требования должны обязывать более рационально относиться к природным ресурсам, к уменьшению их расходов или вообще к безотходному производству, как это происходит сегодня в большинстве развитых стран.

Необходимо использовать географические, климатические возможности, всех полезных ископаемых, залегающих в местах разработки. Для этого нужно строить универсальные комбинаты (производства), которые бы учитывали комплексные возможности региона. Например, при добыче цветного металла, а все остальное идет в отвалы. Но почему бы не принять комплексный подход, ведь попутно могут встречаться и другие полезные ископаемые как общераспространенные, так и специальные.

Но прежде чем касаться наших природных богатств, следует иметь в виду, что есть не только выявленные, но и не выявленные природные ресурсы, так как мы еще много не освоили. Часть месторождений надо резервировать, так как не следует жить одним днем. Необходимо заботиться о наших потомках, тем более полезные ископаемые – это невозполнимые богатства.

По выявленным запасам энергетических ресурсов в недавнем прошлом СССР занимал 9-е место, по нефти – 12-е, по газу и углю был в пятерке, по запасам металлов – впереди, а по добыче меди, свинца – за пределами первой десятки. Чтобы сравняться с передовыми странами, необходимо увеличивать добычу полезных ископаемых в полтора-два раза. В США природные богатства предпочитают резервировать. Не случайно они импортируют сырье на 50%, а свое берегут, так как хотят содержать его про запас. Такой подход свидетельствует о заботе своих граждан, а особенно о благе потомков.

У нас же все наоборот. Десятки лет сырье экспортировали порой за бесценок. Наши вожди совершали поездки по всему миру, гордились тем, что мы великая держава, учили других как надо жить. Многим помогали, нередко в ущерб своему народу, хотя речь идет о невозобновляемых природных ресурсах. Ну а если еще к этому добавить, как мы не комплексно используем природные ресурсы, да еще тратим их в два, три раза больше, чем в развитых странах, то картина становится совершенно подавляющей.

За последние 10 лет мы стали задумываться и размышлять, верно ли двигаемся, в создании новой экономической системы. Надо ли все разрушать, не создав взамен нового?

Российская Федерация является федеративным государством, а значит, недра являются достоянием народов, входящих в федерацию. А мы говорим, о едином комплексе природных ресурсов. В таких условиях он прочен как картонный домик. Если же задать вопрос, а нужен ли единый природный комплекс, ответ должен быть однозначным. Значит и здесь пока много проблем.

Согласно ст. 2 Закона «О недрах», государственный фонд составляет использованные участки и не использованные части недр, в пределах государственных границ РФ.

Распоряжение государственным фондом недр в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляется путем принятия совместных решений органов государственной власти РФ и ее субъектов.

И хотя Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О недрах”» принятый Государственной Думой 8 февраля 1995 г. дополнил ст. 2, в которой говорится: «Для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность РФ, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам РФ отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения на основе совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти РФ».

Часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений.

Порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливается федеральными законами.

Разумеется, эти дополнения несколько укрепляют федеральные позиции, но только на часть недр, и федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

На VII съезде народных депутатов были внесены поправки в ст. 11 и 12 конституции РФ, которые закрепляют право частной собственности на землю и другие природные ресурсы. Однако во всех

действующих законах РФ устанавливается частная собственность только на землю. В этой связи возникает проблема соотношения права частной собственности на землю с правом государственной собственности на леса, недра, воды, животный мир. Происходящие изменения в правовом режиме природных ресурсов, введение частной собственности на них носят кардинальный характер. Это отражается на деятельности всей экономической системы в стране, но особенно затрагивает интересы в области использования природных ресурсов.

В то же время это касается недр. Здесь государство как собственник должно иметь приоритетное значение, т. к. недра являются достоянием государства.

Таким образом, право пользования недрами принято различать по двум основаниям:

- 1) из закона;
- 2) по специальному разрешению.

Из закона право недропользования возникает у собственников земельных участков, добывающих общераспространенные полезные ископаемые для своих нужд (песок, камень, глину, и др.). Право по специальному разрешению возникает в отношении иных видов недропользования (геологического изучения, сбора минералогических и других коллекций и др.).

Право недропользования связано с наличием у субъектов прав и обязанностей. Общее требование по их реализации состоит в том, что все недропользователи обязаны охранять окружающую среду от вредного влияния их разработок. После проведения горных работ территория подвергается рекультивации (восстановлению) субъектом права недропользования.

В действующем горном законодательстве определены следующие виды недропользования.

1. Геологическое изучение недр. Оно проводится в целях определения горнотехнических, гидрологических и других условий разработки недр, строительства и эксплуатации подземных сооружений. После проведения геологического изучения составляется документ – геологический отчет.
2. Добыча полезных ископаемых. Этот вид занимает центральное место среди всех видов пользования недрами. Для промышленной разработки месторождения должен быть получен горный отвод – территория для освоения. Это касается и промышленной разработки общераспространенных полезных ископаемых. Добыча их для собственных нужд не требует получения горного отвода. Вопрос о горном отводе решается после получения лицензии на недропользование.
3. Строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. В соответствии с лицензией на данный вид деятельности, недропользователю также предоставляется горный отвод. Строительство подземных сооружений допускается после проведения экспертизы.
4. Организация особо охраняемых геологических объектов. Для данного вида деятельности горного отвода не требуется. Деятельность по организации заповедников, заказников с ценными геологическими объектами ведется на основе лицензии.
5. Сбор минералогических и других коллекций.

4.3. Охрана недр и ответственность за нарушение законодательства о недрах

Рассматривая проблемы охраны недр, мы обязаны учитывать проблемы окружающей среды. Поэтому федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; организует и проводит в порядке, определенном Правительством РФ, государственную экологическую экспертизу документами, обосновывающей соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов, находящихся в ведении Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления¹⁰⁴.

Большое значение имеет Федеральный закон от 16 апреля 2006 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»»¹⁰⁵, в нем предусмотрено проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, что означает всесторонний охват правового регулирования использования и охраны недр.

В то же время охрана полезных ископаемых в недрах имеет свои особенности. Эта особенность обусловлена не только техническими мероприятиями, которые проводятся с целью плодотворного геологического исследования, но и должна содержать условия выполнения установленных законодательством, стандартами, нормами, правилами требований по охране недр и окружающей среды.

Охрана недр находит свое освещение в разделе III ст. 23 названного закона, где раскрываются основные требования по рациональному использованию и охране недр. Основным требованием охраны недр являются:

- 1) соблюдение установленным законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
- 2) обеспечение полного геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
- 3) проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участков недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 4) проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 5) обеспечение наиболее полного извлечения из недр основных запасов, и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- 6) достоверный счет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;
- 7) охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

¹⁰⁴ См.: *Положение* о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования [Текст] // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3747.

¹⁰⁵ См.: СЗ РФ [Текст]. 2006. № 17. Ст. 1778.

8) предупреждение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и металлов, захоронением вредных веществ и отходов производства, сброс сточных вод;

9) соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

10) предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

11) предотвращение накоплений промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора, в местах залегания подземных вод, или промышленного водоснабжения.

Эти требования дополняются Федеральным Законом «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «О недрах»» ст. 23, где речь идет о геологоэкономической оценке месторождений полезных ископаемых, первичной переработке минерального сырья пользователем недр, основные требования по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами.

В случаях нарушения требований настоящих статей, право на пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально уполномоченными на то государственными органами в соответствии с законом.

Рассматривая вопрос ответственности за нарушение законодательства о недрах, мы не можем оторвать его от применения мер ответственности за нарушение природоохранительного законодательства в целом.

Содержанием правовой ответственности является, как известно, применение к нарушителям мер воздействия (санкций), характер и направленность которых зависят от существа противоправного воздействия и его результата.

Правовая ответственность в области охраны природы обладает как общими чертами данной юридической категории, так и особенностями, благодаря которым зачастую имеется эколого-правовая ответственность. Целью ее является обеспечение законности в отношениях по использованию и охране природной среды и экологического правонарушения¹⁰⁶.

В зависимости от степени опасности нарушения природного законодательства, виновные могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

По объекту посягательства можно выделить любой объект природы, вызывающий применение юридических санкций, например, порча сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их отходами производства и сточными водами, загрязнение атмосферного воздуха опасными для здоровья людей и внешней среды веществами и т.п.

Однако подробнее остановимся на рассматриваемом вопросе, а именно – об ответственности за нарушение законодательства о недрах.

Раздел VI Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «О недрах»», посвящен ответственности за нарушение законодательства о недрах, так ст. 49 этого раздела рассматривает ответственность за нарушение закона о недрах, в ст. 50 – порядок разрешения споров, а в ст. 51 говорится о возмещении вреда.

¹⁰⁶ См.: Петров В. В. Экология и право. С. 143.

Более подробно остановимся на рассматриваемом нами вопросе ответственности за нарушение закона о недрах. Так в ст.49 говорится: «Сделки, связанные с использованием недр, заключенные с нарушением настоящего закона, являются недействительными».

Уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ, а также административную ответственность в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ несут лица, виновные в нарушении следующих сделок:

- 1) предоставление лицензии на пользование недрами по основаниям, не предусмотренным настоящим Законом;
- 2) установленного законодательством порядка пользования недрами;
- 3) самовольного пользования недрами;
- 4) выборочной (внепроектной) обработке месторождений, приводящей к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых и других нарушениях рационального использования недр, приводящих к порче месторождения;
- 5) утвержденных в установленном порядке стандартов, норм по безопасному ведению работ, связанных с использованием недр, по охране недр и окружающей природной среды. В том числе нарушениях ведущих к загрязнению недр и приводящих месторождение полезного ископаемого в состояние, не пригодное для эксплуатации;
- 6) права собственности на геологическую и иную информацию о недрах, либо ее конфиденциальности;
- 7) самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых;
- 8) обеспечение сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами;
- 9) уничтожения или повреждения скважин, пройденных с целью наблюдения за режимом подземных вод, а также маркшейдерских и геодезических знаков;
- 10) порядка внесения платы при пользовании недрами;
- 11) требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранности месторождений полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин на время их консервации;
- 12) использование участков земли и других природных объектов, нарушение при пользовании недрами, приведение в состояние пригодное для их дальнейшего использования.

Законодательством может быть установлена ответственность за другие нарушения.

Что касается порядка разрешения споров по вопросам пользования недрами, то они предусмотрены ст. 50 Закона, где сказано, что споры разрешаются органами государственной власти, судом или арбитражным судом в соответствии с их полномочиями и в порядке установленном законодательством.

Рассмотрению в суде или в арбитражном суде подлежат:

- 1) финансовые, имущественные и иные споры, связанные с использованием недрами;
- 2) обжалование решений органов государственной власти, противоречащих настоящему закону, в том числе и об отказе в предоставлении лицензии на пользование недрами или о досрочном прекращении права пользования недрами;

3) обжалование действий и решений должностных лиц и органов, противоречащих настоящему закону;

4) обжалование противоречащих законодательству стандартов по технологии ведения работ, связанные с использованием недр, охраной недр и окружающей природной среды.

Вопросы, связанные с возмещением причинения вреда, раскрываются в ст. 51 Закона, где сказано, что нанесенный вред подлежит возмещению за счет собственных средств пользования недрами.

Размер вреда определяется федеральным органом управления государственным фондом недр.

Таким образом, недропользование включает два вида деятельности:

- 1) использование ценного минерального сырья;
- 2) осуществление охраны недр и других природных объектов с ними связанных.

Основные требования по рациональному использованию и охране недр изложены в ст. 23 Закона «О недрах».

Существенную опасность представляют разливы нефти и нефтепродуктов, что приводит к длительному негативному воздействию на окружающую среду в районах добычи нефти, транспортировки, перевалки и хранения нефти и нефтепродуктов, особенно в Арктической зоне Российской Федерации.

К нарушителям законодательства о недрах применяются меры, как дисциплинарного воздействия, так и административно-правовой, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

В Уголовном кодексе РФ имеется глава XXVI «Экологические преступления», в ст. 255 говорится: «Нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, наказываются штрафом в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда, или в размере заработной платы, или одного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет».

Применение каждой из этих мер зависит от степени нарушения законодательства о недрах, характера и размеров нанесенного ущерба недрам, а также субъекта, совершившего противоправное деяние.

ГЛАВА V. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОД

5.1. Понятия и общая характеристика правового режима вод

Воды являются важнейшим компонентом окружающей среды, возобновляемым ограниченным и уязвимым природным ресурсом. Вода используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ, обеспечивает экономическое, экологическое благополучие населения и растительного мира.

Рассматривая вопрос правового режима использования и охраны вод, прежде всего, хотелось бы отметить большой вклад представителей науки водного права – это Л. И. Дембо (он был не только историком, но и теоретиком, а также занимался водным, земельным правом), О. С. Колбасова, С. И. Байсалов и др.

Однако и сегодня нужно многое переосмыслить. Все это обусловлено не только тем, что в нашем обществе за последние годы произошли и происходят большие изменения, но и тем, что наука совершенствуется.

Важная особенность вод, по сравнению со многими другими элементами материального мира, например, с землей, недрами, лесами, заключается в их высокой динамичности и взаимосвязанности всех запасов вод, что обусловлено объективным процессом круговорота. Большие водные массы постоянно перемещаются по поверхности земли, в ее недрах, атмосфере. Вода течет, просачивается в толщи земли, испаряется в атмосферу, выпадает на поверхность земли в виде осадков и т. д. Под действием естественных законов определенная часть вод покидает территорию РФ и переходит пределы других государств или Мировой океан. Некоторая масса воды под действием этих же законов поступает в РФ извне.

Движение и видоизменение вод совершается независимо от воли людей, в большинстве случаев (при современном уровне развития производительных сил) люди не в состоянии управлять этими процессами и регулировать круговорот воды.

Человек может оказывать воздействие на воду во всех ее состояниях. Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) при ООН приступила к работе унификации терминологии, употребляемой применительно к воде.

Предлагается определить понятия: водное хозяйство, кадастр водных ресурсов, цена и стоимость воды, водосброс, возвратные воды, вторичные циркулирующие воды.

В связи с проблемой правового обеспечения рационального использования и охраны вод нужно отметить, например, следующие предложения ЕЭК международных определений некоторых понятий.

Бытовое обслуживание – обычное использование воды в жилых домах для питья, для приготовления пищи; для стирки и для санитарных целей в больницах¹⁰⁷, для полива частных садов и для мытья автомобилей. Обыкновенно оно исчисляется в литрах на человека в день.

Коммунальное водоснабжение – использование воды для водоснабжения общественных зданий, тушение пожара, промывание городской канализационной системы.

Промышленное водопользование – использование воды для производственных целей, для охлаждения и т. п.

Простое водопользование – использование воды, при котором не предполагается значительного изменения ее количества или качества, например, при судоходстве, производстве энергии, рыболовстве и т. д. Из этого следует, что можно выделить три основные проблемы, связанные с водами, это:

- 1) экономические аспекты водопользования, когда воды входят в основной состав средств производства;
- 2) санитарно-гигиенический и культурно-оздоровительный аспекты. С использованием вод связано их оздоровление, а это напрямую связано с оздоровлением человека;
- 3) экологический аспект – связь вод с другими объектами природы.

Значение вод и их запасы играют огромную роль в жизни не только человека, но и всего живого на планете. Вода необходима для всех форм жизни – это «минерал жизни», так выразился академик И. В. Вернадский. Ее рациональное использование – это крупная экономическая проблема. Ее возникновение обусловлено следующими основаниями:

- 1) возросла потребность в водах, прежде всего в различных отраслях народного хозяйства, коммунального хозяйства и т. д.;
- 2) катастрофически увеличивается загрязнение водных ресурсов.

В подтверждение важности этой проблемы следует констатировать то, что воды океанов, морей, рек, озер сильно загрязнены, думается, что существует серьезная опасность и подземным водам. Эта проблема особенно обострилась в нашей стране. В этом не трудно убедиться на примере Черного моря, а также странах СНГ – Аральского, Азовского морей и озер Байкала, Балхаша и других.

К настоящему времени потребление воды увеличилось, по сравнению с началом XX века и ежегодно продолжает увеличиваться на 4–5%. Так, например, на банку овощей, консервов расходуется в среднем 40 литров воды, а на одну тонну стали – 20 тыс. т. воды. Очень много воды требуется на изготовление синтетических изделий и т.д.

Особенно остро стоит вопрос о питьевой воде. Так, около одной трети населения испытывает недостаток чистой воды. Это является причиной 80% всех заболеваний. На нашей планете воды много, но почти вся она соленая, а пресной из нее 2%. И если эти 2% взять за 100%, то 20% пресной воды приходится на озеро Байкал.

Объем реального потребления чистой воды – 0,3%. Наша страна в недавнем прошлом, в рамках СССР, по ее потреблению состояла на втором месте, на первом – Бразилия. Определенные сложности

¹⁰⁷ Минеральные и целевые воды также составляют природное богатство. Но их охрана осуществляется не по закону о защите природы и не по закону об охране воздуха, вод, почвы от загрязнения, а по специальным постановлениям народном здравоохранении. Эти акты создают специальные гарантии для охраны таких вод и их окрестностей: предусмотрены и соответствующие санкции, применяемые органами министерства народного здравоохранения.

возникают в нашей стране с водопользованием пресной воды из-за неравномерности ее географического нахождения. Где менее обжитые районы – находится больше пресной воды (реки, озера). Особенный недостаток в ней в Молдавии, на юге Украины, в Казахстане, Средней Азии и Предкавказье.

Отрицательно складывается продолжающееся загрязнение вод. Не случайно этим обеспокоены некоторые страны, граничащие с нами. Например, финны готовы помочь нам в этом вопросе в местах, граничащих с нашей страной.

В большей степени загрязнены реки, где имеются промышленные производства. В этом вопросе мы являемся лидерами по сравнению с другими странами. Например, Уральские реки и озера еще десятки лет тому назад были удивительными чистыми, но в настоящее время все изменилось в худшую сторону. Так, например, лабораторные исследования в городе Златоусте Челябинской области за период 1985–1989 гг. свидетельствуют о высоком бактериальном загрязнении. Из расчета проведенных 100 анализов по годам, коэффициент анализов имеет высокое бактериальное загрязнение, зависит от неудовлетворительного санитарно-технического состояния, отсутствия навеса, глиняного замка, бетонированной отмоски, не герметичности сруба и т.д.

Все это отражается на эпидемиологическом благополучии населения. Поддерживает высокий уровень желудочно-кишечных заболеваний. За 1986–1988 гг. предприятиями города и горкомхоза не отремонтирован не один водоисточник из 60, нуждающихся в ремонте.

Стоки рек загрязняют моря и океаны. Но если погибнет Мировой океан, погибнет все живое на планете. Ученые еще 40–50 лет назад восторгались чистотой морей и океанов. А последнее время отмечают их загрязнение. В чем же причина столь негативных явлений с экологией в нашей стране, в частности с водами? Одна из причин – функционирование командно-административной системы в нашей стране и все, что с ней связано.

Остановимся на недавнем в прошлом Министерстве мелиорации и водного хозяйства. Это был главный монстр! С его действиями связаны потери в сотни миллиардов рублей (это по достоинству рубля в застойное время), которые были затрачены в связи с мелиорацией. Эти затраты ушли на переброску вод северных рек, на создание искусственных морей, различных водоемов, а в это время появились проблемы Каспийского и Азовского морей, погибло Аральское море, возникли различные заболевания и т. п.

По прогнозам ученых, самым дефицитным полезным ископаемым в XXI веке будет вода. На фоне мирового дефицита Россия по объемам возобновляемых запасов пресных вод находится на втором месте после Бразилии, а по суммарным запасам является крупнейшей державой мира¹⁰⁸. Вода охраняется в нашей стране как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Под водой понимается химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состояниях, а под водами – вся вода, находящаяся в водных объектах, которыми являются сосредоточения вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющие границы, объем и черты водного режима.

Объектом правоотношений является водный объект или часть его. При этом поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как

¹⁰⁸ См.: *Российская газета* [Текст]. 2000. 22 марта.

единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы, также рассматриваются как единый водный объект.

В ВК РФ дается и классификация водных объектов. Они в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфологических и других признаков подразделяются:

- на поверхностные водные объекты;
- на подземные водные объекты;

Поверхностными водными объектами считается постоянное или временное сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа, имеющие границы, объем и черты водного объекта.

К поверхностным водным объектам, согласно статьи 5 ВК РФ, относятся:

- моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.);
- водотоки (реки, ручьи, каналы);
- водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- болота;
- природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- ледники, снежинки.

В ВК РФ (ст. 5) установлен порядок определения береговой линии (границы водного объекта). Она определяется:

- для моря – по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения его – по линиям максимального отлива;
- реки, ручьи, каналы, озера, обводненного карьера – по среднему многолетнему уровню вод, когда они не покрыты льдом;
- пруда, водохранилища – по нормальному подпору уровня воды;
- болота – по границе залежи торфа на нулевой глубине.
- К подземным водным объектам относятся:
- бассейны подземных вод;
- водоносные горизонты.

Их границы определяются в соответствии с законодательством о недрах.

Поверхностными водотоками признаются поверхностные водные объекты, воды которых находятся в состоянии замедленного водообмена. К таковым относятся озера, водохранилища, болота, пруды.

Обособленные водные объекты отнесены к недвижимому имуществу и являются составной частью земельного участка. Положения водного законодательства к таким водным объектам применяются в той мере, в какой это не противоречит гражданскому законодательству.

Ледниками признаются движущиеся естественные скопления льда атмосферного происхождения на земной поверхности, а снежинками считаются неподвижные естественные скопления снега и льда, сохраняющиеся на земной поверхности в течение всего теплого времени года или части его.

Внутренними морскими водами признаются морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря Российской Федерации, а к территориальному морю Российской Федерации относятся прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отмеряемых в соответствии с нормами международного права и законодательством РФ.

Помимо поверхностных водных объектов, в действующем водном законодательстве говорится о подземных водных объектах, которыми считаются сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющие границы, объем и черты водного объекта. Приведена и классификация этих водных объектов. К таковым относятся:

- бассейны подземных вод – совокупность водоносных горизонтов, расположенных в недрах;
- водоносные горизонты – воды, сосредоточенные в трещинах и пустотах нагорных пород и находящиеся в гидравлической связи.
- Все водные объекты на территории России, за исключением территориального моря РФ, являются внутренними водами.

Особо выделяются трансграничные (пограничные) водные объекты, под которыми понимаются и поверхностные, и подземные водные объекты, пересекающиеся между двумя или более иностранными государствами или по которым протекает Государственная граница РФ.

Различают также водные объекты общего пользования (водные объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании) и водные объекты особого пользования, т.е. те водные объекты, которыми пользуется ограниченный круг лиц.

Таким образом, в ВК РФ содержатся достаточно четкие определения различных водных объектов и практически исчерпывающая их классификация, что является одним из важных условий для четкого определения их правового режима.

Водное законодательство согласно Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Оно состоит из ВК РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ.

Нормы, регулирующие водные отношения и содержащиеся в других федеральных законах и законах субъектов РФ, должны соответствовать ВК РФ.

Водные отношения также могут регулироваться указами Президента РФ, которые, не должны противоречить ВК РФ, другим федеральным законам. Правительство РФ издает нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, в пределах полномочий, определенных ВК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ.

Уполномоченные Правительством РФ федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, в случаях и в пределах, которые предусмотрены правовыми актами ВК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. На основании и в исполнении ВК РФ, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения.

Предусмотрено также (п. 7 ст. 2 ВК РФ), что на основании и во исполнение ВК РФ, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов субъектов РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения.

Таким образом, действующее водное законодательство в полном соответствии с Конституцией РФ указывает на три его составляющие: федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и нормативно правовые акты органов местного самоуправления.

Однако эти составляющие в целом образуют единую систему водного законодательства. Это единство и не противоречивость обеспечивается тем, что, во-первых, нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления не должны противоречить федеральному законодательству и, во-вторых, основным, стержневым нормативно-правовым актом в данной сфере общественных отношений является ВК РФ, представляющий собой систематизированный свод большей части норм водного права.

И федеральные нормативные правовые акты, и нормативные правовые акты субъектов РФ не должны противоречить ему. В случае противоречия между федеральным законом, регулирующим водные отношения, и иным актом, принимаемым в РФ, действует федеральный закон. Данное положение ВК РФ следует понимать в контексте с соответствующим положением Конституции РФ, согласно которому вопросы владения, пользования и распоряжения водными ресурсами отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «в», ст. 72).

Что же касается норм международного права, то, как это предусмотрено ст.15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации применяются к водным отношениям непосредственно, за исключением случаев, когда из международного договора Российской Федерации следует, что для его применения требуется принятие внутригосударственного акта. Если международным договором установлены иные правила, чем это предусмотрено ВК РФ, применяются правила международного договора.

Содержатся в водном законодательстве и нормы, определяющие предмет правового регулирования и разграничения со смежными отраслями права. Так, ст. 4 ВК РФ предусмотрено, что водное законодательство регулирует водные отношения.

Что же касается отношений по поводу земель, лесов, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающих при использовании или охране водных объектов, то они регулируются водным законодательством Российской Федерации в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов.

Отношения, возникающие в области геологического изучения, разведки и охраны водных объектов, регулируются законодательством о недрах и водным законодательством РФ.

Отношения же по поводу замкнутых водных объектов регулируются водным законодательством РФ в той мере, в какой эти отношения не урегулированы гражданским и земельным законодательством.

Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, регулируются гражданским законодательством, в той мере, в какой они не урегулированы ВК РФ.

Финансовые и административные отношения, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным законодательством Российской Федерации в соответствии с общими положениями финансового и административного законодательства Российской Федерации.

Основные принципы водного законодательства определены в ст. 3 ВК РФ. В ней установлено, что водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативно правовые акты основываются на следующих принципах:

- значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека;
- приоритет охраны водных объектов над их использованием;
- сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых, устанавливается федеральными законами;
- целевое использование водных объектов;
- приоритет использования водных объектов для целей питьевого или хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования;
- участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанности по охране водных объектов;
- равный доступ физических, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев предусмотренных водным законодательством;
- равный доступ физических, юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с ВК РФ могут находиться в собственности физических или юридических лиц;
- регулирование водных отношений в границах округов (бассейновый подход);
- регулирование водных отношений в зависимости от особенностей водного режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;
- регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему;
- гласность осуществления водопользования;
- комплексное использование водных объектов;
- платное использование водных объектов;
- экономическое стимулирование охраны водных объектов;
- использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для осуществления традиционного природопользования.

Статьей 23 ВК РФ определены субъекты водных отношений. Таковыми являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица.

От имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в водных правоотношениях выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в рамках своей компетенции, установленной нормативными правовыми актами.

Водопользователь – гражданин может использовать водные объекты для собственных нужд, либо для осуществления предпринимательской деятельности. Для собственных нужд водопользователь-гражданин вправе свободно использовать водные объекты, если иное не предусмотрено ВК РФ.

Водопользователь – юридическое лицо вправе использовать водный объект только после получения разрешения на водопользование, если иное не установлено ВК РФ.

Правоспособность и дееспособность водопользователей определяются гражданским законодательством и ВК РФ.

Водные объекты, как это предусмотрено ст. 8 ВК РФ, находятся в собственности Российской Федерации, за исключением случаев, установленных ВК РФ (ч. 2 ст. 8).

Пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического или юридического лица, если иное не предусмотрено федеральными законами. Право собственности указанных субъектов на пруд или обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты. Кроме того, предусмотрено, что не допускается отчуждение указанных водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которого они расположены. Такие земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда или обводненного карьера.

Формы собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах.

Помимо форм собственности на водные объекты ВК РФ определено и право пользования ими. Согласно ст. 9 физические и юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке, установленными настоящим Кодексом (гл. 3). Естественное изменение русла реки не влечет за собой изменения или прекращение права пользования этим объектом, если из существа правоотношения и настоящего Кодекса не следует иное.

Что же касается права пользования подземными водными объектами, то такое право физических и юридических лиц возникает по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством о недрах.

Статья 10 ВК РФ посвящена прекращению права пользования водными объектами. В качестве общего правила установлено, что право пользования поверхностными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены гражданским законодательством. Основаниями принудительного прекращения права пользования водными объектами по решению суда являются:

- нецелевое использование водного объекта;
- использование водного объекта с нарушением законодательства Российской Федерации;
- использование водного объекта и установленные договором водопользования, или решением о предоставлении водного объекта в сроки;

Принудительное прекращение права пользования водными объектами в случаях возникновения необходимости их использования для государственных или муниципальных нужд осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с федеральными законами.

Права и обязанности собственников и водопользователей при использовании водных объектов также предусмотрены ВК РФ. Согласно ст. 39 они имеют право:

- самостоятельно осуществлять использование водных объектов;
- осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах;
- пользоваться иными предусмотренными настоящим Кодексом, другими федеральными

законами правами.

Собственники водных объектов и водопользователи обязаны:

- не допускать нарушение прав других собственников водных объектов и водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде;
- содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;
- информировать уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;
- своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- нести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, регулярное наблюдение за водными объектами и их водоохранными зонами, а также бесплатно и в установленные сроки представить результаты такого учета и таких регулярных наблюдений в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти;
- выполнять иные предусмотренные настоящим Кодексом, другими федеральными законами обязанности.

Запрещается монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция водопользователей, в результате которых ущемляются или могут быть ущемлены права и законные интересы других водопользователей, а также иных физических и юридических лиц.

Водопользование может быть приостановлено или ограничено в случаях:

- угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека;
- возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или технического характера;
- причинение вреда окружающей среде;
- иных предусмотренных федеральными законами случаев.

Приостановление водопользования в случаях, предусмотренных КоАП РФ, осуществляется в судебном порядке. Ограничение водопользования устанавливается нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или решением суда.

Договор водопользования в условиях рыночной экономики играет существенную роль в рациональном использовании и охране водных ресурсов. Не случайно договорным правоотношениям по использованию водных объектов и их охране посвящена самостоятельная гл. 3 ВК РФ. В настоящей главе предусмотрены: порядок предоставления водных объектов в пользование на основании договора, со-

держание этого договора, срок, на который он может быть заключен, преимущественное право водопользования на заключение договора на новый срок, ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств и др. На основании договора водопользования, говорится в ст. 11 ВК РФ, если иное не предусмотрено ч. 2 и 3 настоящей статьи, водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальных образований, предоставляются в пользование для:

- забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов;
- использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей;
- использование водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

На основании решений о предоставлении водных объектов в пользование, если иное не предусмотрено ч. 3 настоящей статьи, водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, предоставляются в пользование для:

- обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- сброса сточных или дренажных вод;
- размещение причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений;
- размещение стационарных и/или плавучих платформ и искусственных островов;
- размещения и строительства гидротехнических сооружений (в том числе мелиоративных систем), мостов, подводных и подземных переходов, а также трубопроводов, проводных линий связи, других линейных объектов, подводных коммуникаций;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- проведение дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов;
- подъема затонувших судов
- сплава леса в плотках и с применением кошелей;
- забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ);
- организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов (ч. 2 ст. 11).

Согласно ч. 3 ст. 11 ВК РФ не требуется заключения договора водопользования или принятия решений о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для:

- судоходства (в том числе морского), плавания маломерных судов;
- осуществления разового взлета, разовой посадки воздушных судов;
- забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе содержащих полезные ископаемые или являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод;
- забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;
- забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и/или судоходных пропусков (сбросов воды);

- забора (изъятия) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств;
- воспроизводства водных биологических ресурсов;
- проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов;
- проведения геологического изучения, а также геофизических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ, рыболовства, рыбоводства, охоты;
- осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири, и Дальнего Востока;
- санитарного, карантинного и другого контроля;
- охраны окружающей среды, в том числе водных объектов;
- научных, учебных целей;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- размещения и строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек;
- полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведение личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными;
- купания и удовлетворения иных личных нужд граждан в соответствии со ст. 6 ВК РФ.

Таким образом, ситуация с качеством воды в водных объектах продолжает оставаться неблагоприятной, в первую очередь, вследствие сброса промышленных и бытовых отходов, сточных вод, поверхностных стоков вод с сельскохозяйственных угодий. Так, 19% сточных вод сбрасывается в водные объекты без очистки, 70% недостаточно очищенными и только 11% очистными до установленных нормативов допустимых сбросов.

Сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод является причиной загрязнения поверхностных и подземных вод, накопления в данных отложениях загрязняющих веществ, деградация водных экосистем. Это приводит к тому, что от 30 до 40 процентов населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам. Вследствие загрязнения питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами увеличивается риск смертности (в среднем на 11 тысяч случаев ежегодно) и заболеваемости населения (в среднем на 3 млн. случаев ежегодно)¹⁰⁹

5.2. Управление в области использования и охраны водных ресурсов

Вода, как природный объект обладает многими полезными свойствами. Она непрерывно и широко используется для удовлетворения разнообразных бытовых, производственных, оздоровительных, культурных и других потребностей.

Все это сказывается на правовом режиме по использованию и охране вод, что вызывает необходимость государственного управления водным фондом и осуществляется в интересах общества.

Рациональное использование вод зависит от эффективности государственного управления. Основополагающими началами государственного управления водным фондом являются устойчивое раз-

¹⁰⁹ См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

вие, сочетание бассейнового и административно-территориальных способов управления, разграничения функций охраны и функций хозяйственного использования вод.

В основе построения системы управления лежит бассейновый принцип, в соответствии с которым осуществлена «привязка» органов управления к крупным водоемам. Использование принципа позволяет обеспечить:

- государственные и местные интересы в водопользовании;
- сочетание интересов в водопользовании различных субъектов;
- охрану вод и других элементов природной среды в пределах водного бассейна.

Вопросам управления в области использования и охраны водных объектов посвящена гл. 4 ВК РФ. В ней определены:

- полномочия органов государственной власти Российской Федерации в данной сфере отношений,
- полномочия органов местного самоуправления,
- бассейновые округа как основные единицы управления в области использования и охраны водных объектов,
- государственный мониторинг водных объектов, государственный водный реестр,
- государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов и др.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации согласно ст. 24 ВК РФ относятся:

- владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности;
- разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охрана водных объектов и внесение изменений в эти схемы;
- осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
- организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов;
- установление порядка ведения государственного водного реестра и его ведение;
- утверждение порядка подготовки и принятия решений о предоставлении водного объекта в пользование, порядка подготовки и заключения договора водопользования;
- определение порядка создания и осуществления деятельности бассейновых советов;
- гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации;
- установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, порядка расчета и взимания такой платы;
- установление порядка утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах;
- территориальное перераспределение стока поверхностных, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов;
- утверждение правил использования водных ресурсов водохранилищ и правил технической эксплуатации и благоустройства их;

- установление режимов пропуска паводков, специальных пропусков, наполнения и отработки (выпуска воды) водохранилищ;
- определение порядка осуществления государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
- определение порядка резервирования источников питьевого водоснабжения;
- установление порядка водных объектов для взлета и посадки воздушных судов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории двух и более субъектов РФ;
- утверждение методики исчисления вреда, причиненного водным объектам;
- определение критериев отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;
- утверждение перечней объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;
- установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов;
- иные установленные ВК РФ полномочия.

К полномочиям органов государственной власти субъектов в области водных отношений относятся:

- владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в их собственности;
- установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в их собственности, порядка расчета и взимания такой платы;
- участие в деятельности бассейновых советов;
- разработка, утверждение и реализация программ субъектов РФ по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территории субъектов РФ;
- резервирование источников питьевого водоснабжения;
- осуществление регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору;
- утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах;
- участие в организации и осуществлении государственного мониторинга водных объектов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ;
- осуществление мер по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ;
- утверждение перечней объектов, подлежащих региональному государственному контролю и надзору;
- установление перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, согласно ст. 27 ВК РФ относятся:

- владение, пользование и распоряжение такими водными объектами;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;
- установление ставок платы за пользование такими водными объектами, порядка расчета и взимания этой платы.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов в области водных отношений, кроме указанных полномочий собственника, относится установление правил пользования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд.

Основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов являются бассейновые округа. Они состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. В Российской Федерации установлено двадцать бассейновых округов (см. ст. 28 ВК РФ). В целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов создаются бассейновые советы, осуществляющие разработку рекомендаций в данной сфере отношений в границах бассейнового округа. Порядок создания и деятельности бассейновых советов устанавливается Правительством РФ.

Статья 30 гл. 4 ВК РФ посвящена государственному мониторингу водных объектов, который представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, собственности физических и юридических лиц. Он является частью государственного мониторинга окружающей среды.

Государственный мониторинг водных объектов осуществляется в целях:

- своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов;
- оценки эффективности осуществления мероприятий по охране водных объектов;
- информационного обеспечения управления в области использования и охраны водных объектов, в том числе для государственного надзора за использованием водных объектов и их охраной.

Предусмотрено также, что государственный мониторинг водных объектов включает в себя:

- регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также за режимом использования водоохранных зон;
- сбор, обработку и хранение сведений, полученных в результате наблюдений;
- внесение сведений, полученных в результате наблюдений в государственный водный реестр;
- оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов, количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов.

Государственный мониторинг водных объектов состоит:

- из мониторинга поверхностных водных объектов с учетом данных мониторинга, осуществляемого при проведении работ в области гидрометеорологии и смежных с ней областей;

- мониторинга состояния дна и берегов водных объектов, а также состояния водоохран-
ных зон;
- мониторинга подземных вод с учетом данных государственного мониторинга состояния недр;
- наблюдений за водохозяйственными системами, в том числе за гидротехническими со-
оружениями, а также за объемом воды при водопользовании и водоотделении.

Государственный водный реестр согласно ст. 31 ВК РФ представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, соб-
ственно ста субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц, об их использова-
нии, о речных бассейнах, бассейновых округах. В данном реестре осуществляется государственная реги-
страция договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода
прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения таких договоров.

В государственный водный реестр включаются следующие документированные сведения:

- о бассейновых округах;
- речных бассейнах;
- водохозяйственных участках;
- водных объектах, расположенных в границах речных бассейнов, в том числе об особен-
ностях режима водных объектов, их физико-географических, морфологических и других особенностях;
- водохозяйственных системах;
- об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении;
- гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах;
- водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми услови-
ями их использования;
- решениях о предоставлении водных объектов в пользование;
- договорах водопользования;
- об иных документах, на основании которых возникает право собственности или право
пользования водными объектами.

Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

В ВК РФ (ст. 36) определены, прежде всего, задачи государственного контроля и надзора за ис-
пользованием и охраной водных объектов. Таковым является обеспечение соблюдения:

- требований к использованию и охране водных объектов;
- особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недви-
жимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон специальной охраны источников питье-
вого водоснабжения;
- иных требований водного законодательства.

В Кодексе предусмотрены два вида государственного контроля и надзора за использованием и
охраной водных объектов: федеральный государственный контроль и надзор, осуществляемый уполномо-
ченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, и региональный государ-
ственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов. Критерии отнесения тех

или иных объектов к федеральному государственному контролю и надзору или региональному определяется Правительством РФ.

Определены Кодексом (ч. 5 ст. 36) права государственных инспекторов при осуществлении ими государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Они имеют право:

- осуществлять проверки объектов, подлежащих контролю и надзору за использованием водных объектов;
- проверять соблюдение требований к использованию и охране водных объектов;
- составлять по результатам проверок акты и предоставлять их для ознакомления водопользователям;
- давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений условий использования водных объектов и контролировать исполнение указанных предписаний в установленные сроки;
- осматривать в установленном порядке и при необходимости задерживать суда (в том числе иностранные) и другие плавучие средства, допустившие загрязнение нефтью, вредными веществами, сточными водами или мусором либо не принявшие необходимых мер по предотвращению такого загрязнения водных объектов;
- уведомлять в письменной форме стороны, заключившие договор водопользования, о результатах проверок, выявленных нарушениях условий использования водных объектов;
- предъявлять физическим и юридическим лицам требования о проведении необходимых мероприятий по охране водных объектов и по организации контроля за соответствием сточных вод нормативам допустимого воздействия на водные объекты и воздействием сточных вод на них;
- предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах своей компетенции;
- привлекать в установленном порядке научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и выдачи заключений в случаях аварий на водных объектах.

Решения органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, являются обязательными для исполнения всеми участниками водных отношений. Они могут быть обжалованы в судебном порядке¹¹⁰.

Управление вообще – это целенаправленное воздействие на сложную систему¹¹¹. Поэтому управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды представляет собой деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и охраны окружающей среды.

Управление водным фондом является частью управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

5.3. Правовые меры охраны вод

¹¹⁰ См.: Веденин Н. Н. Экономическое право. С. 163–168.

¹¹¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России [Текст] : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. М., 2001. С. 1.

Резкое обострение экологических проблем во всем мире, в том числе в РФ, имеет отношение и к водному законодательству. Поэтому специальной регламентации подвергается использование водопокрытых земель. Так действующее законодательство предусматривает комплекс правовых, организационных, экономических и других мер охраны вод от истощения, засорения, загрязнения, с тем, чтобы сохранить водные ресурсы и благоприятную окружающую среду для нынешних и будущих поколений людей.

Основным требованием к охране водных объектов посвящена ст. 55 ВК РФ. В ней предусмотрено, что собственники водных объектов осуществляют мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения и истощения, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений. Охрана водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальных образований, осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Урегулированы ВК РФ охрана водных объектов от загрязнения и засорения, охрана болот от загрязнения и засорения, охрана ледников и снежников от загрязнения и засорения, охрана подземных водных объектов, охрана водных объектов при проектировании, размещении и строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водохозяйственной системы, охрана водных объектов при проведении работ, охрана водных объектов при их использовании для целей производства электрической энергии, охрана лесов, расположенных в водоохраных зонах, особо охраняемые водные объекты.

В соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и законодательством по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера могут объявляться зонами экологического бедствия, зонами чрезвычайных ситуаций водные объекты и речные бассейны, в которых в результате природных и техногенных явлений происходят изменения, представляющие угрозу здоровью или жизни человека, объектам животного и растительного мира, другим объектам окружающей среды.

Охране водных объектов от загрязнения и засорения посвящена ст. 56 ВК РФ. Сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), запрещается. Проведение на водном объекте работ, в результате которых образуются твердые взвешенные частицы, допускается только в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Меры по предотвращению загрязнения водных объектов вследствие аварий и иных чрезвычайных ситуаций и по ликвидации их последствий определяются законодательством Российской Федерации.

Особую опасность для здоровья человека и окружающей среды представляет загрязнение водных объектов радиоактивными веществами. Содержание радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других, опасных для здоровья человека веществ и соединений в водных объектах не должно превышать соответственно предельно допустимые уровни естественного радиационного фона, характерного для отдельных водных объектов, и иные установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативы. Захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ запрещается.

Запрещено также загрязнение и засорение болот отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами. Осушение, либо иное ис-

пользование болот или их частей не должно приводить к ухудшению состояния неиспользуемых частей болот, других водных объектов и к истощению вод (ст. 57 ВК РФ).

Несанкционированный сброс сточных вод на ледники, снежники, а также их засорение отходами производства и потребления, говорится в ст. 58 ЗК РФ, равно как и загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами, запрещается.

Статья 59 ВК РФ посвящена охране подземных вод. Физические и юридические лица, деятельность которых оказывает или может оказать негативное воздействие на состояние подземных водных объектов, обязаны принимать меры по предотвращению загрязнения, засорения их и истощения вод, а также соблюдать установленные нормативы воздействия на подземные водные объекты. На водозаборных площадях подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не допускается размещать места захоронения отходов производства и потребления, кладбища, скотомогильники и иные объекты, оказывающие негативное воздействие на подземные воды.

При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации гидротехнических сооружений и при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, соблюдаться нормативы допустимого воздействия на них, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Не допускается ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для орошения и удобрения сточными водами, без создания пунктов наблюдения за водным режимом и качеством воды в водных объектах.

Запрещается при эксплуатации водохозяйственных систем:

- осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию, а также сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов;
- производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в объеме, оказывающем негативное воздействие на водный объект;
- осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний, а также вредные вещества, для которых не установлены нормативы предельно допустимых концентраций.

Значительными загрязнителями водных объектов являются предприятия и организации агропромышленного комплекса. Как предусмотрено ст. 42 Федерального закона «Об охране окружающей среды», при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Особую опасность для водных объектов представляют животноводческие и иные сельскохозяйственные предприятия и комплексы, расположенные вблизи рек и водохранилищ. Так, сотрудники Московской региональной природоохранной прокуратуры при проверке состояния водохранилищ и прилегающих к ним рек в Мытищинском, Пушкинском и Истринском районах Подмосковья выявили бедственное положение водоохранных зон. Основная угроза питьевым источникам исходила со стороны расположенных здесь 200 животноводческих ферм. Количество стекающих в воду навозных масс, проис-

ходящее из-за отсутствия на фермах очистных сооружений, было настолько велико, что некоторые реки утратили способность к самоочищению. Использование их воды для питья, по мнению специалистов, может повлечь тяжелые отравления. Самый крупный штраф за ущерб водоохранным зонам – 140 900 тыс. р. – был наложен на АОЗТ «Останкино». Хотя с тех пор и «много воды утекло», положение дел если и улучшилось, то весьма незначительно. И ныне природоохранные органы с опасением смотрят в сторону близлежащих к водоемам животноводческих ферм и комплексов, особенно в период паводков.

Что же касается ввода в эксплуатацию водохранилищ, то предварительно должны быть осуществлены мероприятия по подготовке их ложа к затоплению. К сожалению, на практике это требование законодательства нередко нарушается, чем причиняется огромный вред окружающей среде и экономике страны.

Для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, сохранения среды обитания животного и растительного мира создаются охранные зоны, под которыми понимается территория, примыкающая к акватории водного объекта, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяйственной деятельности. В пределах таких зон создаются прибрежные защитные полосы, в которых запрещаются распашка земель, рубка и корчевка леса, размещение животноводческих ферм и лагерей, а также другая деятельность, за исключением случаев, предусмотренных ВК РФ.

В целях охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также содержащих природнолечебные ресурсы, устанавливаются зоны и округа санитарной охраны.

Россия богата водными ресурсами. Однако поразивший Приморье водный кризис в 2003–2004 гг. воочию показал, что и для нашей страны проблемы охраны вод и бережного их расходования являются актуальными. Особенно остро стоит проблема обеспечения населения питьевой водой. Для многих регионов страны она является ныне одной из приоритетных.

Проблемы улучшения водоснабжения населения и качества питьевой воды, говорится в Концепции федеральной целевой программы «Обеспечения населения России питьевой водой», утвержденной постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 292, имеют общегосударственное значение и требуют комплексного решения. Главными целями данной программы являются:

- улучшение обеспечения населения питьевой водой нормативного качества и в достаточном количестве;
- улучшение на этой основе состояния здоровья населения и оздоровление социально-экологической обстановки в России;
- восстановление, охрана и рациональное использование источников питьевого водоснабжения.

Для достижения указанных целей необходимо решить задачи по предотвращению загрязнения источников питьевого водоснабжения, обеспечению их соответствия санитарно-гигиеническим требованиям, повышению эффективности и надежности функционирования систем водообеспечения за счет реализации водоохранных, технических и санитарных мероприятий, совершенствования технологии обработки воды на водоочистных станциях, развития систем водозабора, транспортировки воды

и водоотведения, а также развития нормативно-правовой базы и хозяйственного механизма водопользования, стимулирующего экономию питьевой воды.

Достижение этих целей предусматривается в три этапа. На первом этапе (1999–2000 гг.) намечается осуществление следующих мероприятий:

- экономия питьевой воды;
- улучшение качества питьевой воды в регионах и городах с наибольшим несоответствием состава используемой воды требованиям гигиенических нормативов;
- расширение использования подземных вод в городах и регионах, где поверхностные воды сильно загрязнены;
- восстановление и реконструкция в сельских населенных пунктах систем водоснабжения, находящихся в нерабочем состоянии, либо подающих воду непитьевого качества;
- улучшение состояния и обеспечение соблюдения режимов зон, санитарной охраны и водоохраных зон источников питьевого водоснабжения.

На втором этапе (2001–2005 гг.) намечено расширить работы по восстановлению, реконструкции и строительству водоснабжения городов и населенных пунктов, а также по охране и улучшению состояния водных объектов – источников питьевого водоснабжения.

На третьем этапе (2006–2010 гг.) предусматривается завершить наиболее капиталоемкие мероприятия, которые позволят обеспечить коренное улучшение водоснабжения населения.

Водным законодательством (ст. 66 ВК РФ) предусмотрено выделение особо охраняемых водных объектов. Таковыми признаются природные водные экосистемы, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

Статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены водные объекты, признанные особо охраняемыми, устанавливаются в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Предусмотрено также выделение особо охраняемых водных объектов международного значения (трансграничные водные объекты, участки внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, водно-болотные угодья). Таковые определяются Правительством РФ в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации.

Правовые меры охраны вод и предупреждения их вредного воздействия имеет огромное значение. Поэтому все виды подлежат охране от загрязнения, засорения и истощения, результаты, которые могут причинить вред здоровью населения, уменьшить рыбные запасы, ухудшить условия водоснабжения, повлечь другие неблагоприятные явления вследствие изменения их способности к естественному очищению, нарушения гидрологического или гидрогеологического режима.

Земля – единственная известная нам планета во Вселенной, где возможна жизнь человека. Планета переживает тяжелый экологический кризис. Он начался не сегодня и даже не вчера, а в годы расцвета промышленной революции в начале прошлого века. Например, уже в 1845 г. выбросы серы промышленностью Западной Европы превышали природные ее выделения в атмосферу.

Считается, что в результате хозяйственной деятельности людей с 1900 по 1950 г., наша планета изменилась в большей степени, чем за 800 тыс. лет, которые нас отделяют от начала овладения человечества огнем.

Разумеется, НТП и итоги хозяйственной и другой деятельности людей влияют на экологию.

Поэтому охрана окружающей природной среды становится все актуальней. Неслучайно все территории и объекты, находящиеся под особой охраной государства, подразделяются на три вида: административные, историко-культурные, природные.

К административным территориям и объектам относятся военные и оборонные объекты, режимные зоны органов ОВД, Министерства юстиции, пригородные зоны. Примером такой территории служит закрытый административный район. По Закону РФ о закрытом административно-территориальном образовании (1992 г.) такой район создается для обеспечения особого режима безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

Когда мы говорим особо охраняемые территории, объекты, то следует понимать под этим закрытые города. Другой вопрос, что холодная война между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки, длившаяся более сорока лет, с середины 1940-х годов до 1991 г. протекала в строжайшей секретности.

Вся история СССР, представляется одним мощным рывком по пути модернизации страны от крестьянской сохи к сверхдержаве, овладевшей основными достижениями мировой цивилизации, среди которых – ядерная энергия. Чем дальше в прошлое уходит от нас двадцатый век, а вместе с ним история советского государства, тем рельефнее проступает истинный масштаб произошедших событий. Время все расставляет по своим местам. Беспрецедентный в мировой истории порыв нашей страны в области управления атомной энергией, достигнутый в кратчайшие сроки, стал возможен благодаря огромному напряжению сил, трудолюбию и патриотизму народа, сознательно шедшего на самопожертвование ради укрепления государства, в котором он видел свою опору и защитника.

В ходе решения атомной проблемы была создана мощная отечественная ядерная промышленность, надежно обеспечивавшая национальную безопасность и глобальную стабильность системы международных отношений. Реализация советского атомного проекта происходила в крайне сложных условиях послевоенной разрухи и потребовала мобилизации не только материальных ресурсов, но и морально-нравственного потенциала сотен тысяч строителей и персонала первых предприятий атомной промышленности.

Актуальность представленного на суд читателей исследования определяется рядом объективных причин. Во-первых, до середины 1990-х годов все, что было связано с атомным проектом в СССР, являлось совершенно секретной информацией. Большинство архивных материалов не были доступны для исследователей, и поэтому атомная проблема была малоизвестной страницей в отечественной истории.

Взаимная, добрая воля некогда стратегических противников к разоружению, значительному сокращению ядерных вооружений, ослабление идеологического противостояния и совместная борьба с терроризмом в мире позволили приподнять «железный занавес» и спустя пятьдесят лет прикрыть завесу над секретами создания ядерного оружия в СССР. Это способствовало обращению исследователей к проблемам создания ядерного оружия.

Во-вторых, немаловажным является и то, что население закрытых городов, воспитанное в духе строжайшего сохранения государственных секретов, являясь особой общественно-политической группой, заинтересованно воспринимает информацию по истории атомного проекта в СССР. По причине запрета на решение государственной тайны ветераны атомной промышленности не имели полного представления о масштабах строительства ядерного комплекса и о значении своего вклада в укрепление обороноспособности страны, ее независимости в достижении паритета в стратегическом противостоянии двух социально-политических систем. Изучение общественно-политических процессов, проходивших в закрытых городах на протяжении всего периода их развития, позволит выявить политические и идеологические корни феномена закрытых городов.

В-третьих, необходимость и целесообразность изучения истории строительства и развития закрытых городов вызваны еще и тем, что поколение людей, которым довелось создавать уникальные гиганты атомной промышленности, жить и работать в обстановке секретности, уходит из жизни. С каждым годом все меньше остается непосредственных свидетелей создания этих городов и предприятий, свидетелей, которые могли бы подтвердить объективность освещения исторических событий и фактов.

В настоящее время изучение комплекса проблем, связанных с реализацией советского атомного проекта, имеет приоритетный характер, как за рубежом, так и в России. Без такого анализа невозможно воссоздать полную, всеобъемлющую картину послевоенного экономического и социально-политического развития страны.

В-четвертых, большинство исследователей истории атомного проекта в СССР, свое внимание сосредоточило на производственных, технических аспектах создания ядерного оружия в нашей стране. Такую направленность легко объяснить. Закрытая тема создания ядерного оружия была чрезвычайно интересна как для историков, так и для широкого круга общественности. Вся послевоенная история была окутана пеленой секретности и государственной тайны. Именно информация о технических аспектах его создания была особо интересна и актуальна. Создание и развитие медицины, культуры, науки, образования, спорта, бытового обслуживания в закрытых городах в настоящее время также привлекло внимание исследователей. Однако вопросы общественно-политической жизни создателей ядерного оружия, деятельность общественно-политических организаций в закрытых городах оставались еще недостаточно исследованными.

В-пятых, в конце XX – начале XXI века мировой и российской общественностью отмечались юбилейные даты, посвященные создателям ядерного оружия, образованию предприятий и организаций в закрытых городах. В этой связи появился ряд публикаций, в которых сделаны попытки исследовать исторические события 1940–1950 гг., дать им объективную оценку. Существует необходимость воссоздать не только историю всех закрытых городов Минатома, но и определить роль и место каждого из этих городов в стратегическом плане создания ядерного оружия, сформировать целостное представление о масштабах всего атомного проекта в СССР.

После подписания в 1987 г. между СССР и США Договора «Об ограничении подземных испытаний ядерного оружия» прошло некоторое ослабление режима закрытости в межгосударственных отношениях в области ядерного противостояния. Этот шаг позволил ослабить ограничения на любого ро-

да информацию в открытой печати о существовании и функционировании закрытых городов. В начале 1990-х годов лишь в газетах появлялись первые публикации о «городах-призраках»¹¹².

За весь период их развития в закрытых городах сформировался высокий уровень производственной и социальной инфраструктуры. Строительство предприятий атомной промышленности и населенных пунктов проходило в условиях повышенной секретности и отличалось очень сжатыми сроками введения в эксплуатацию производственных и жилых объектов.

Обусловленность секретностью функционирования, усиленный режим безопасности, внедрение новейших техники и технологий, социальный отбор работников на основные и вспомогательные объекты, привилегированное снабжение городов материально-техническими ресурсами, повышенные стандарты материально-бытового обеспечения – все это отличало статус и условия проживания жителей в закрытом городе от населения открытых территорий. За период своего существования закрытые города находились на особом положении. В них сформировался высокопрофессиональный кадровый, научно-технический потенциал, создана уникальная опытно-производственная база, что позволяет отнести эти населенные пункты к элитной группе городов России¹¹³.

Во времена Советского Союза на многие годы увлеклись противостоянием Западу. Боролись за мировой социализм. Неоправданно занимались не только гонкой вооружения, но и неоправдавшими себя такими свершениями как: целина, строительство БАМа, поворотом рек, созданием искусственных морей – Сибирского, Краснодарского, Минского и т.д., мелиорацией земель, строительством непродуманных платин как в Ленинграде и т.д.

Вот и сегодня можно услышать бредовые идеи, что на наши природные ресурсы кто-то может посягнуть. Возникла идея создать специальные военные подразделения на Крайнем Севере и в Заполярье. Но кто бы там хотел жить и служить? Мы здесь на большой земле не можем создать нормальную жизнь, утопаем от бездорожья, грязи, захламленности и т. п. и во что нам это обойдется. Выходит у наших властей еще кризис в головах. Наша власть напоминает футбольную команду, которая сама с собой играет и сама себе свистит, когда ей это удобно, а хвастовство у нас превратилось в идеологию – высказался на радиовещании Л. Радзяховский 16 января 2009 г. Выходит, какая не случайно экономика, политика такая и экология.

К историко-культурным территориям принадлежат памятники истории, культуры, архитектуры, садово-паркового искусства, историко-культурные заповедники и т.д.

Особо охраняемыми природными территориями и объектами объявляются участки земель, недр, вод, лесов, выполняющие экологические, культурно-оздоровительные функции и нуждающиеся в самостоятельной охране от воздействия хозяйственной (антропогенной) функции человека¹¹⁴.

Особо охраняемые природные территории – участки земель, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, ко-

¹¹² См.: Владыкин Е. Два дня в «запретке» [Текст] / Е. Владыкин // Уральский рабочий. 1990. 12 августа; Владыкин, Е. Город социального значения [Текст] / Е. Владыкин // Уральский рабочий. 1992. 17 декабря; Тарасов А. Секретные заводы устроили выставку – ярмарку [Текст] / А. Тарасов // Известия. 1993. № 51.

¹¹³ См.: Кузнецов В. Н. Закрытые города Урала. Исторические очерки [Текст] / В. Н. Кузнецов. Екатеринбург, 2008. С. 8–10.

¹¹⁴ См.: Петров В. В. Экологическое право России. 1995. С. 465–466.

торые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

ГЛАВА VI. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЛЕСОВ, ЖИВОТНОГО МИРА, АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

6.1. Правовой режим использования и охраны лесов

Усилился натиск человечества на зеленый мир – флору Земли. С поверхности земного шара исчезли и постепенно исчезают многие растения. Считают, что в некоторых европейских государствах 5–10% состава флоры больше не существует. Значительно сократились лесные площади.

Рассматривая вопрос о лесах как объекте природы, необходимо учитывать их всестороннее значение. Из леса изготавливается более 5 тыс. различных наименований, находящихся в человеческой деятельности – это строительные материалы, химия, лекарства, лес воздействует на климатические особенности и является домом для живых существ.

При этом необходимо иметь в виду, что экологическая роль лесов постоянно возрастает, в то время как их становится все меньше, а сырье и цены на них все возрастают. Эти обстоятельства нельзя не учитывать в хозяйственной деятельности, тем более что лес – продукт восстанавливаемый. Больше того имеются возможности восстанавливать лучшие породы лесов с учетом их необходимости. Огромное значение леса не только в экономическом, экологическом и социальном развитии. Красота леса благоприятно влияет на человека, это легкие нашей планеты.

Его роль совершенно исключительная, как сдерживающая, цементирующая все окружающее. Лес можно сравнивать с ниткой, на которую нанизаны бусы. Стоит нитке порваться и бусы рассыпятся, так и лес воздействует на все окружающее. Он сохраняет гидрологический режим, без него все высохнет, образуется зона пустыни, что скажется на всем живом.

Человек нигде так не отдыхает и не восстанавливает здоровье как в лесу.

Лесных угодий в нашей стране больше, чем сельскохозяйственных на 34,4% млн га. Наша страна – богатейшая страна по лесному запасу.

Базируясь на конституционных нормах, ЛК РФ устанавливает правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала. При этом регулирование лесных отношений осуществляется с учетом представлений о лесах как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Лес одна из разновидностей растительного мира. В ст. 5 ЛК Российской Федерации, вступившего в силу с 1 января 2007 г., «Понятие леса», говорится, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. Лесным участком является земельный участок, границы которого определяются в соответствии с ЛК РФ (ст. 67, 69 и 92).

Лесное законодательство состоит из ЛК РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Лесные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ, которые не должны противоречить ЛК РФ, другим федеральным законам. Правительство

РФ издает нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в пределах полномочий, определенных ЛК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ. Федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты в данной области в случаях, предусмотренных ЛК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации.

На основании и во исполнение ЛК РФ, других федеральных законов, законов субъектов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения. На основании и во исполнение указанных выше нормативных правовых актов органы местного самоуправления в пределах своих полномочий вправе издавать муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения.

Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также ЗК РФ, если иное не установлено ЛК РФ и другими федеральными законами.

ЛК РФ 1997 г. признан утратившим силу с 1 января 2007 г. До приведения в соответствие с новым ЛК РФ законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также акты законодательства Союза ССР, действующие на территории Российской Федерации в пределах и порядке, предусмотренных законодательством РФ, применяются постольку, поскольку они не противоречат ЛК РФ 2006 г.

Лесное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, основываются на следующих принципах:

- устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;
- сохранение средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
- использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;
- обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;
- воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;
- обеспечение охраны и защиты лесов;
- участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством РФ порядке и формах;
- использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

- подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защиты лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;
- недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления; платность использования лесов.

Как предусмотрено лесным законодательством (ст. 8 ЛК РФ и ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»), лесные участки в составе земель лесного фонда, как и сами земли лесного фонда, находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Что же касается права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, права ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), права аренды лесных участков, а также права безвозмездного срочного пользования лесными участками, то они возникают и прекращаются по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским и земельным законодательством, если иное не предусмотрено ЛК РФ.

Леса, расположенные на землях лесного фонда, по их целевому назначению подразделяются на следующие три вида: защитные леса; эксплуатационные леса; резервные леса.

Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам.

Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства защитных, эксплуатационных и резервных лесов устанавливаются Лесным кодексом РФ (ст. 102–109 ЛК).

ЛК РФ предусмотрены следующие виды использования лесов (ст. 25 ЛК):

- заготовка древесины; заготовка живицы;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов; заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений; ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты; ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской и образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных, лекарственных растений;
- выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
- строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- переработка древесины и иных лесных ресурсов;
- осуществление религиозной деятельности;
- иные виды, определенные ЛК РФ (в соответствии с ч. 2 ст. 6).

Отдельные виды использования лесов (заготовка древесины, заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов, пищевых ресурсов, лекарственных растений и др.) более обстоятельно урегулированы Лесным кодексом РФ, им посвящены самостоятельные статьи ЛК РФ.

Полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления посвящена гл. 9 ЛК РФ. В ст. 81 ЛК РФ, определены полномочия органов государственной власти РФ в области лесных отношений. Таковыми являются:

- установление возвратов рубок и порядка исчисления расчетной лесосеки;
- установление перечня видов (пород) деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается;
- утверждение формы лесной декларации, порядка ее заполнения и подачи;
- установление правил заготовки древесины; установление правил заготовки живицы;
- установление правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений;
- установление правил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений и др.

ЛК РФ также определены полномочия органов государственной власти субъектов РФ (ст. 82), порядок передачи осуществления отдельных полномочий РФ органам государственной власти субъектов РФ (ст. 83), полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений (ст. 84).

Глава 10 ЛК РФ посвящена вопросам управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, в которой регламентированы планирование в указанной области, лесохозяйственный регламент, проект освоения леса, государственная инвентаризация лесов, государственный лесной реестр и др.

Исходя из особой важности государственного лесного контроля и надзора, им также посвящена гл. 12 ЛК РФ, в ней особое внимание уделяется вопросам не только контроля и надзора, но и пожарной безопасности. При этом значительная роль отводится муниципальному лесному контролю и надзору за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов.

Таким образом, правовая охрана лесов в России должна обеспечиваться всей совокупностью организационно-правовых мер, определяющих порядок их рационального использования, воспроизводства, защиты и охраны.

Все леса подлежат охране от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка пользования и других действий, причиняющих вред лесу, а также защите от вредителей и болезней.

6.2. Правовой режим охраны и использования животного мира

Животный мир является одним из основных компонентов природной среды, важной составной частью природных богатств страны, объектом всемирной охраны. Он выступает в качестве источников пищевых продуктов, пушнины, технического, лекарственного сырья, других материальных ценностей, необходимых для удовлетворения потребностей населения и народного хозяйства.

Неотъемлемым элементом природной среды и объектом ее охраны является животный мир – совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих тер-

риторию России и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экологической зоны РФ.

Животный мир является важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемирно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан. Основное регулирование осуществляется Федеральным Законом «О животном мире» от 1995 г.¹¹⁵

Животный мир оказался наиболее чувствительным к воздействию человека. И он более всего пострадал. Известно, что в результате хищнической охоты и разрушения благоприятных условий обитания на Земле, навсегда исчезли более 200 видов животных, при этом 40 видов прекратили свое существование в текущем столетии. На африканском континенте численность фауны сократилась в 50 раз.

Социальная ценность животного мира включает три взаимосвязанных элемента:

- экономический аспект (источник сырья и продуктов);
- экологический аспект (часть экологической системы);
- культурный, научный аспект (обеспечивает удовлетворение духовных потребностей общества).

Объектом правового регулирования выступает весь комплекс общественных отношений, складывающихся по поводу использования и охраны животного мира.

Законодательство о животном мире регулирует следующие виды отношений:

- по использованию и охране диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы и постоянно или временно населяющих территорию РФ;
- по использованию и охране живых организмов, относящихся к ресурсам континентального шельфа;
- по использованию и охране среды обитания животных.

Фаунистическое законодательство не регулирует отношения в области использования и охраны сельскохозяйственных и других домашних животных, животных, находящихся в неволе или полувольных условиях. Животный мир является государственной собственностью. В отношении этого природного объекта в настоящее время нет оснований для введения других форм собственности.

В силу жесткой экологической связи животного мира с другими элементами природы и их влияния друг на друга, охрана диких животных и среды их обитания обеспечивается всей системой законодательных актов.

При использовании животного мира должны обеспечиваться и соблюдаться следующие требования законодательства:

- сохранение видового многообразия животного мира;
- охрана среды обитания;
- регулирование численности животных, представляющих угрозу человеку.
- Государственное управление в области использования и охраны животного мира включает:

¹¹⁵ См.: СЗ РФ [Текст]. 1995. № 17. Ст. 1462.

- органы общей компетенции (Президент РФ, Правительство РФ, правительства республик в составе РФ, администрации краев и областей,
- органы местного самоуправления);
- органы специальной компетенции (Министерство природных ресурсов, Комитет по рыболовству);
- органы отраслевой компетенции (промышленные министерства и ведомства).

Органы управления осуществляют следующие функции:

- государственный учет и ведение кадастра животного мира (служба учета диких животных Минприроды);
- разработка программы по охране и использованию животного мира;
- предоставление животного мира в использование. Эта функция реализуется двояко: путем закрепления за пользователями угодий и путем выдачи разрешений на отдельные виды пользования;
- устройство среды обитания (путем комплексного и одновременного проведения природоустройства);
- экологическая экспертиза. Эта функция является обязательной мерой охраны животных и всегда предшествует принятию решения, могущего повлиять на среду обитания диких животных;
- экологический контроль;
- разрешение споров. Различают административный и судебный порядок разрешения споров. Споры об охране и использовании животного мира разрешаются органами местной администрации. Имущественные споры, связанные с охраной животного мира, разрешаются районными (городскими) и арбитражными судами.

Право пользования животным миром, его виды и условия раскрываются в гл. 5 ст. 33–47 Федерального Закона «О животном мире», принятого Государственной думой 22 марта 1995 г.

Пользователями животного мира могут быть граждане РФ, юридические лица, иностранцы, лица без гражданства.

Право пользования возникает на основании решения, выдаваемого компетентным органом, договора аренды охотничьих угодий, договора о временном пользовании охотничьими и другими угодьями. Закон ставит следующие условия пользования животным миром:

- использовать можно только то, что разрешено;
- способы пользования должны быть законными;
- должны соблюдаться сроки пользования.
- Допускаются следующие виды пользования животным миром:
- охота;
- рыболовство;
- добывание животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства;
- пользование животным миром в научных и культурных целях;
- использование полезных свойств жизнедеятельности животных;
- использование животных в целях получения продуктов жизнедеятельности.

Охота – это намеренное изъятие диких зверей и птиц из среды их обитания. К охоте приравнивается пребывание в охотугодьях с оружием, орудиями лова, собаками, ловчими птицами, либо добытой продукцией, равно как следование по дорогам, проходящим по охотугодьям с незачехленным оружием.

Право на охоту возникает у граждан, достигших 16-летнего возраста, сдавших экзамен по охотминимуму и получивших охотбилет и путевку.

Различают следующие виды охоты: промысловая (заготовка продукции), спортивно-любительская (удовлетворение потребностей в отдыхе и т.п.), научная (изучение жизни животных). Охота осуществляется на охотничьих угодьях. Это земельные, водные, лесные площади, служащие местом обитания диких зверей и птиц.

Действующим законодательством определяются права и обязанности охотников:

- право охоты на всей территории РФ,
- право приобретения оружия и боеприпасов,
- обязанность по соблюдению сроков и порядка охоты и др.

Рыболовство – это намеренное изъятие рыб и других водных животных из естественной среды обитания. Добывание водных млекопитающих к рыболовству не относится, а является одним из видов охоты.

Различают следующие виды рыболовства: промысловое, спортивно-любительское, рыболовство в научных целях. Последний вид разрешается с соблюдением ряда условий: если оно не нарушает прав других пользователей и не причиняет вреда среде обитания.

Гл. 8 Федерального Закона «О животном мире», принятого Государственной Думой 22 марта 1995 г. посвящена ответственности за нарушение законодательства РФ об охране и использовании животного мира (ст. 55–59).

Различают следующие виды юридической ответственности: дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная.

Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства об использовании и охране животного мира наступает за правонарушения должностных лиц, когда они совпадают с нарушениями норм трудового законодательства. Дисциплинарная ответственность регулируется нормами трудового законодательства. Санкции установлены в виде замечания, выговора, строгого выговора и увольнения с работы.

Административная ответственность наступает за самовольное пользование объектами животного мира, нарушение правил охоты и рыболовства, жестокое обращение с животными, нарушение правил охраны среды обитания и др. Протоколы о выявленных фактах правонарушений составляются должностными лицами органов охраны животного мира и другими специально уполномоченными органами. Основными мерами являются штраф, конфискация орудий и средств охоты и рыболовства.

Гражданско-правовая (материальная) ответственность. В фаунистических отношениях она проявляется в виде материальной ответственности. Вред, причиненный правонарушением, должен быть возмещен. Определение размера вреда производится по таксам.

С увеличением объемов хозяйственной деятельности участились случаи наезда на животных транспортными средствами. Иск органов охраны природы в этих случаях подлежит удовлетворению, если виновный не докажет, что имели место обстоятельства непреодолимой силы. При применении мер гражданско-правовой ответственности, важное значение имеют разъяснения высших судебных органов.

Уголовная ответственность наступает по правилам Уголовного кодекса РФ. В нем имеется ряд статей, которые могут быть разделены на три вида:

- направленные на охрану животных;
- направленные на охрану среды обитания животных;
- лишающие субъекта права материального стимула к совершению преступления.

К первому виду относятся статьи о незаконном занятии рыбным промыслом и другими водными добывающими промыслами и незаконной охоте. Ко второму виду относятся статьи, предусматривающие ответственность за совершение лесосплава, взрывных работ с нарушением правил охраны рыбных запасов, нарушения законодательства о континентальном шельфе. К третьему виду относятся статьи, предусматривающие куплю-продажу, обмен шкурок пушных зверей.

В Уголовном кодексе РФ имеется гл. 26, посвященная экологическим преступлениям, а ее ст. 246–262 обстоятельно раскрывают эти преступления, однако ст. 256–258 прямо адресованы охране животного мира.

Так, в ст. 258 говорится: «Незаконная охота, если это деяние совершено:

- а) с причинением крупного ущерба;
- б) с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей;
- в) в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена;
- г) на территории заповедника, заказника, либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, либо группой лиц по предварительному сговору, или организованной группой, наказывается штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда, или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

При наличии системы уголовно-правовых норм, направленных на охрану животного мира, на практике, однако, применяются главным образом лишь две статьи: о незаконной охоте и незаконном занятии рыбным и другими водными добывающими промыслами. При применении мер уголовной ответственности целесообразно использовать постановления Пленумов Верховного Суда РФ и разъяснения Высшего Арбитражного Суда РФ.

В завершении хотелось бы отметить, что приоритет международного права в области использования и охраны животного мира, охраны и восстановления среды его обитания традиционно действует, как это и принято в международном праве¹¹⁶.

¹¹⁶ См.: Подробнее о правовом регулировании использования к охране животного мира в книге: Ведин Н. Н. Дикая фауна. Проблемы охраны и использования [Текст] / Н. Н. Ведин. М., 2002.

6.3. Правовая охрана атмосферного воздуха, озонового слоя и климата

Рассматривая воздухоохранное право, можно ли о нем говорить как о праве? Думается, что нет, вернее будет, если мы отметим, что эта отрасль в стадии своего развития. Из-за такой постановки вопроса, наверное, правильно будет, если мы станем говорить о воздухоохранном праве условно. Иногда можно услышать «воздушное право». Но думается, что это не очень правильно, так как это ближе к гражданской авиации. Имеется Воздушный кодекс, но в этом случае речь идет о гражданской авиации.

В связи с этим правильной, когда называют воздухоохранное право или атмосферное право, так как в этом случае речь идет не только об охране воздуха, но и атмосфере. Из этого следует, что воздухоохранное законодательство имеется, хотя права такого нет.

Воздух атмосферы не природное богатство, а скорее природная вещь, предмет природы, поскольку количество его не ограничено, и естественно, он не может быть присвоен, не может стать объектом права, в том числе права собственности.

Поэтому двести лет назад А. Н. Радищев в «Путешествии из Петербурга в Москву» писал: единственное, что нельзя отнять у Христианина, так это воздух. Но он не мог предвидеть НТП, который проделал такой путь, что вопрос об охране воздуха встал на повестку дня.

Задачами законодательства об охране атмосферного воздуха является регулирование общественных отношений в этой области. Цели регулирования – сохранение в чистоте и улучшение состояния атмосферного воздуха; предотвращение и снижение вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для всего живого на Земле.

Воздух атмосферы – «предмет», необходимая среда для жизни не только человека, но и животных и растений. Поэтому необходимо поддерживать его в естественном состоянии – в таком состоянии, которое нужно для нормального существования человека, животных и растений¹¹⁷.

До 1980 г. были нормативные акты в этом направлении. Но все они были подзаконными. Поэтому они решали часть вопросов, не затрагивая весь комплекс отношений в этой области, а лишь отдельные аспекты. Поэтому они не отражали НТП и не соответствовали современным требованиям. В результате созрела необходимость в законе СССР «Об охране атмосферного воздуха», который был принят 25 июня 1980 г. и введен в действие с 1 января 1981 г.

В июле 1982 г. был принят Закон РСФСР «Об охране атмосферного воздуха». Разработаны и действует ряд важных нормативных актов, определяющих порядок нормирования предельно допустимых выбросов, загрязняющих веществ, учета вредных воздействий на атмосферу, административной ответственности за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха. Совершенствовалась организация государственного контроля в этой области.

Тем самым был сделан значительный шаг в области экологии. Однако НТП в своем развитии опережает законодательства, к тому же произошли и происходят еще значительные изменения в нашем обществе. Отношения по охране атмосферного воздуха нуждаются в самостоятельном правовом регулировании, и оно осуществляется с помощью воздухоохранного законодательства. Наличие самостоятельной отрасли воздухоохранного законодательства никто в науке не оспаривает.

¹¹⁷ См.: *Стайнов П.* Правовые вопросы защиты природы [Текст] / П. Стайнов. М.: Прогресс, 1974. С. 255.

Особенности воздухоохранного законодательства состоят в следующем: в нем много технико-юридических норм; нормы обеспечивают комплексное системное правовое регулирование охраны.

Объектом правовой охраны является не воздух вообще, а лишь атмосферный воздух, являющийся элементом окружающей природной среды. Законодательство об охране атмосферного воздуха не касается воздуха в закрытых помещениях, резервуарах и т. п.

Социальная ценность объекта охраны выражается в трех значениях: санитарно-гигиеническом, экономическом и экологическом. Отмеченные значения социальной ценности атмосферного воздуха обуславливают направления охраны атмосферного воздуха от загрязнения, от шума и вибрации, от разрушения озонового слоя, от радиопомех.

Правовое регулирование на данных направлениях состоит, во-первых, в обеспечении чистоты и улучшении состояния атмосферного воздуха, во-вторых, в предотвращении вредных воздействий на него, в-третьих, в обеспечении оптимального потребления атмосферного воздуха в промышленных целях.

Правовая охрана атмосферного воздуха не распространяется на космос, где действует международное космическое право.

Атмосферный воздух – это естественная смесь газа, образующая внешнюю оболочку, т. е. среду вокруг земного шара. Он в основном состоит из кислорода, азота, частично – углекислого газа и других газообразных компонентов. В зависимости от местности и времени года эти элементы в большей или меньшей степени смешиваются с различными твердыми частицами (пылью). Присутствие этих чужеродных частиц в атмосфере и их вредное влияние на человека, животных и растения указывает на загрязнение воздуха. А так как воздух – это необходимая среда для любой жизни, то государство должно заботиться о защите этого объекта природы и обеспечивать надлежащие его качество¹¹⁸.

Атмосферный воздух – единственный объект природы, который законодательство не относит к объектам собственности, так как он не может быть индивидуализирован и поделен между субъектами права. К нему не применимы правомочия владения, пользования и распоряжения.

В действующем законодательстве определена следующая система мер охраны атмосферного воздуха.

- 1) государственное управление в области охраны атмосферного воздуха;
- 2) нормативы допустимых загрязнений атмосферного воздуха;
- 3) контроль и мониторинг состояния атмосферного воздуха;
- 4) юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха;
- 5) международное сотрудничество в области охраны атмосферного воздуха.

Органы государственного управления разрабатывают экологические программы, регулируют и контролируют выбросы вредных веществ в атмосферный воздух. В целях обоснования необходимости проведения природоохранных мероприятий разрабатываются нормативы качества.

Контроль и мониторинг осуществляются в целях утверждения дисциплины соблюдения субъектами права природоохранного законодательства. Задача контроля – соблюдение субъектами правил и условий выбросов. Цель мониторинга – выявление источников и факторов антропогенного воздействия на атмосферный воздух.

¹¹⁸ Как в отношении вод и почвы, так и в отношении воздуха, в естественных науках применяется термин биосфера. В этом случае имеется ввиду охрана одного из существующих элементов биосферы – воздуха.

Юридическая ответственность представляет собой форму реагирования на нарушения природоохранительного законодательства. Международное сотрудничество – способ разработки и реализации совместных проектов по охране окружающей природной среды.

Рассматривая государственное управление охраны атмосферного воздуха, следует отметить, что его система включает органы общей, специальной и отраслевой компетенции.

Органы общей компетенции (Президент РФ, Правительство РФ, правительства республик в составе РФ, областей, краев, автономных образований, органы местного самоуправления) ведают всеми вопросами охраны атмосферного воздуха. Они контролируют соблюдение правил по охране окружающей среды, обеспечивают проведение мероприятий по предупреждению интенсивного загрязнения атмосферного воздуха.

Органы отраслевой компетенции осуществляют охрану атмосферного воздуха в рамках отраслей народного хозяйства.

Центральным органом Федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области гидрометеорологического обеспечения народного хозяйства и мониторинга состояния атмосферы, поверхности вод, суши, морской среды, почв, околоземного космического пространства, комплексного фоновый мониторинга и космического мониторинга состояния природных объектов, является Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Это ведомство выполняет функции специально уполномоченного государственного органа по организации и осуществлению единой государственной службы наблюдения за гидрометеорологическими процессами и состоянием загрязнения окружающей среды.

В ее состав входят территориальные управления, центры по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, центры наблюдения за состоянием загрязнения окружающей среды, гидрометеорологические бюро и обсерватории, научно-исследовательские учреждения, наблюдательные станции и другие предприятия, учреждения и организации.

Основными задачами Росгидромета являются:

- организация гидрометеорологического обеспечения и мониторинга состояния атмосферы, поверхностных вод суши, морской среды, почв, околоземного космического пространства, комплексного фоновый мониторинга и космического мониторинга состояния природных объектов;
- обеспечение контроля за соблюдением требований по всем видам работ окружающей среды, независимо от их субъектов и организационно-правовых норм;
- предоставление народному хозяйству, органам государственной власти, населению, ведомствам информации о возникновении опасных стихийных гидрометеорологических явлений, об экстремальных загрязнениях окружающей среды и других чрезвычайных ситуациях на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве;
- разработка и составление краткосрочных и долгосрочных прогнозов на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве, загрязнения окружающей среды, включая радиоактивное;
- активное воздействие на гидрометеорологические процессы и явления,
- государственный надзор за проведением предприятиями, организациями, учреждениями работ по активному воздействию на гидрометеорологические и другие физические процессы;

- изучение гидрометеорологических и геофизических процессов в атмосфере, на поверхности суши и в Мировом океане, включая Арктику и Антарктику, околоземном космическом пространстве; организация и обеспечение работ комплексных экспедиций, в том числе Российской антарктической экспедиции;
- проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам гидрометеорологии, гидрометеорологического приборостроения, загрязнения окружающей среды, активного воздействия на гидрометеорологические процессы в Мировом океане, в Арктике Антарктике;
- осуществление организационно-технического и методического руководства подведомственными предприятиями, организациями, учреждениями;
- осуществление в установленном порядке международного сотрудничества по вопросам гидрометеорологии, климата и его изменений, мониторинга загрязнения окружающей среды, состояния верхних слоев атмосферы и ее озонового слоя, изучение Мирового океана Арктика и Антарктики.

Правом определены основные моменты регулирования воздействия человека на погоду и климат. Так, в ст. 20 Закона «Об охране атмосферного воздуха» говорится, что действия министерств, государственных комитетов, ведомств, предприятий, учреждений и организаций, направленные на искусственные изменения состояния атмосферы и атмосферных явлений в народно-хозяйственных целях, могут осуществляться только специальным разрешением. Такие разрешения выдаются уполномоченными на то органами и лишь при условии, что это не приведет к неблагоприятному воздействию на погоду и климат.

Мероприятия по охране атмосферного воздуха предусматриваются в государственных планах экономического и социального развития.

Значительное внимание уделяется регламентации отношений по охране атмосферного воздуха, как одного из основных жизненно важных элементов окружающей природной среды.

Проекты планов по охране атмосферного воздуха разрабатываются министерствами, государственными комитетами, учреждениями и организациями. Эти проекты согласовываются с органами, осуществляющими государственный контроль за охраной атмосферного воздуха.

В интересах всесторонней охраны природы, предупреждения загрязнения и деградации окружающей естественной среды, а также, чтобы обеспечить наиболее эффективное использование природных ресурсов в народном хозяйстве, разрабатываются территориальные комплексные схемы охраны природы¹¹⁹.

Говоря о мерах охраны атмосферного воздуха, следует отметить, что от его состояния в прямой зависимости находится не только все живое, но также строительные материалы и сооружения.

Первый аспект связан со здоровьем и жизнью людей. При загрязнении атмосферного воздуха страдают люди и все живое. Истинное положение с загрязнением окружающей среды у нас отражается весьма условно, причиной тому недостаточно эффективные приборы, да и гласность такова, что не доводится настоящее положение до сведения людей.

Говоря о втором экологическом аспекте, следует отметить, что он может вызывать огромный ущерб в экономике и здоровье. Влиять не только на флору и фауну, но и воздействовать на строительные материалы. Например, вызывать повышенную коррозию металлов и т.д. В нашей промышленности

¹¹⁹ См.: *Природно-ресурсное право и правовая охрана окружающей среды*. С. 322.

плохая утилизация, миллионы тонн вредных веществ выбрасываются в виде отходов в воздух, т.е. действия не соответствуют реальным мерам.

В США общий ущерб от загрязнения оценивается в 26 млрд р., а у нас об этом предпочитают умалчивать. Мы все время приводили цифры – сколько у нас коек в санаториях довоенного периода, а теперь – насколько их стало больше. Может быть, этим не надо гордиться, так как чем меньше коек в санаториях, тем, наверное, меньше больных.

Сегодня у нас практически нет городов, где бы не были превышены предельно допустимые выбросы ПДВ и предельно допустимая концентрация ПДК.

Однако когда государственный контроль за охраной окружающей природной среды в условиях государственной экономики заранее обречен на неэффективность¹²⁰. Это и понятно, ведь государство не может эффективно наказывать самого себя или взыскивать полностью ущерб (включая и упущенную выгоду) по существу с самого себя. Поэтому оно (государство) само и вышло на идею установления фиксированных заранее платежей за загрязнение окружающей среды вместо полного возмещения ущерба.

Поэтому когда говорят «загрязнитель платит» это не всегда оправдано, так как из бюджетов всех уровней (федеральном, субъектов федераций, муниципальном) выделяются большие суммы денег на природоохранные мероприятия. Выделение бюджетных средств, вряд ли можно объяснить принципом «загрязнитель платит».

Здесь этот принцип, скорее всего, можно перефразировать «платит жертва». А если учесть что предприятие – загрязнитель, платежи за загрязнение окружающей среды относит на стоимость выпускаемой продукции, то и в этом случае он перекладывает все время платежей за загрязнение окружающей среды на счет покупателя, терпящего к тому же и неудобства от загрязнения окружающей его среды. Получается, что покупатель платит не только за чье-то загрязнение окружающей среды, но и за неудобства и даже более того, за вред его здоровью, наносимый этим загрязнением.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» предусматривает экономический механизм охраны атмосферного воздуха, который, как вытекает из ст. 28 этого закона, сводится к плате за загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и другие виды воздействия на него. Сам закон подробно не регламентирует порядок осуществления платы за загрязнение атмосферного воздуха, а отсылает к другому законодательству РФ.

Действующий в настоящее время Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия исходит из принципа возмещения прямого ущерба и по нашему мнению, еще не содержит рыночных механизмов охраны воздушной среды¹²¹.

Как показывает опыт стран с развитой рыночной экономикой, введение рынка прав на загрязнение влечет за собой активизацию безотходного производства, а уменьшение выбросов идет только на пользу природоохранной деятельности¹²².

¹²⁰ См.: Раянов Ф. М. Экологическая функция государства нуждается в совершенствовании [Текст] / Ф. М. Раянов // Башкирский экологический вестник. 1998. № 1.

¹²¹ См.: Габитов Р. Х. Развитие рыночных механизмов охраны атмосферы земли в современных условиях [Текст] / Р. Х. Габитов Актуальные проблемы правопорядка : сб. науч. статей. М., 2000. Вып. 2. С. 145–152.

¹²² См.: Правовое обеспечение охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики // Государство и право. 1993. № 11. С. 24–50.

В нашей стране в этом направлении много проблем.

Особенно неблагоприятная картина на Урале. Поэтому экологическая политика Правительства Свердловской области по-прежнему будет осуществляться с использованием программно-целевого метода. Основные усилия будут направлены на реализацию действующих и вновь разрабатываемых целевых программ и планов мероприятий по охране окружающей среды и природопользованию, информация о которых прилагается к Основным направлениям. Так, в ст. 4 в Постановлении Правительства Свердловской области от 26 ноября 2000 г. № 884-1111 «Об утверждении Основных направлений охраны окружающей среды и природных ресурсов в Свердловской области на 2000–2003 гг. предусматривалось улучшение качества атмосферного воздуха на территории области по приоритетным загрязнителям.

Мероприятия охватывали территорию с населением 2 млн чел. Предусматривалось:

- 1) снижение вредных выбросов до уровня предельно допустимых выбросов для всех основных предприятий черной и цветной металлургии, энергетики, стройматериалов;
- 2) перестройка структуры топливного баланса региона и отдельных предприятий;
- 3) сокращение выбросов токсичных веществ автотранспортом.

Экологический аспект неплохо выражен в преамбуле Закона, где говорится, что атмосферный воздух решает не только экологические, но и экономические вопросы.

Раньше атмосферный воздух связывали только с людьми, теперь же не только с ними, но и с решением экономических и экологических задач и с охраной, наряду с человеком, фауны, флоры и других элементов ценностей.

Говоря о мерах охраны атмосферного воздуха, следует отметить, что это не самоцель. Она обусловлена такими аспектами социальной ценности воздуха, с которыми связана охрана природы. Здесь можно выделить такие аспекты социальной ценности как:

- санитарно-гигиеническая охрана;
- экономическая охрана;
- экологическая охрана.

Указанные три аспекта не могут не сочетаться, а поэтому они должны всесторонне учитываться и в правовом аспекте, ведь от загрязнения окружающей среды подвергаются негативным последствиям не только живые организмы, но и памятники архитектуры, ускоряется коррозионность строительного материала и т. п.

Разумеется, приоритетное сохранение отводится человеку, поэтому, прежде всего, имеется в виду то, как отразится изменение атмосферного воздуха на его здоровье, а затем уже на фауне и флоре.

Каковы же формы воздействия человека на атмосферный воздух?

Это, прежде всего:

- 1) загрязнение химическими и твердыми частицами пыли, сажи т.д.;
- 2) физические или механические воздействия, в результате которых возникают шумы, вибрация, электромагнитное напряжение, радиация и т.д.;
- 3) биологические появления различных грибков и других мелких организмов, употребление атмосферного воздуха для промышленных нужд в металлургии и т.п.

Меры по охране атмосферного воздуха предусматриваются в Государственном управлении и выражаются в экологическом и санитарно-гигиеническом контроле. Специальные профилактические

меры предусматриваются в нормативных выбросах ПДК, ПДВ и т. д. Сюда же следует отнести юридическую ответственность по охране атмосферного воздуха. Дополнительно такие меры предусматриваются за уничтожение лесов и другой растительности, и, хотя это относится к лесному законодательству, на воздух влияет чистота вод, так как планктоны выделяют кислород. Большое значение имеет охрана почв, ибо они поглощают 11% углекислого газа.

Следует отметить, что важными задачами в предотвращении загрязнения атмосферного воздуха являются такие меры, как снижение негативного влияния химических и биологических влияний на атмосферу. Сюда же следует отнести оптимальное употребление атмосферного воздуха, осуществление платы за выбросы вредных веществ в атмосферу.

Так, в международном сотрудничестве большое значение придается охране озонового слоя, он очень тонок, однако защищает все живое на нашей планете от ультрафиолетового излучения.

11 октября 2000 г. по телевизионному каналу НТВ было сообщено, что недалеко от Чили обнаружена озоновая дыра размером более 30 млн м, поэтому людям было рекомендовано носить шляпы, хорошо укрывать тело, так как отсутствие озонового слоя способствует различным заболеваниям, в том числе рака. Человек буквально за несколько минут может получить сильную дозу облучения. Вообще ученые предполагают, что не будь озонового слоя, не было бы фауны и флоры, т.е. жизни на земле.

А для того, чтобы дыра самоликвидировалась нужны годы благоприятных условий.

Правовая охрана атмосферного воздуха – это система организационно-правовых мер, направленных на решение задач по их охране. Эти задачи хорошо раскрыты в ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды». Предупреждение опасных изменений озонового слоя Земли обеспечивается:

- организацией наблюдения, учета и контроля изменения состояния климата, озонового слоя под влиянием хозяйственной деятельности и иных процессов;
- установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ, воздействующих на состояние озонового слоя;
- регулированием производства и запрещения использования в быту химических веществ, разрушающих озоновый слой;
- применением мер ответственности за нарушения этих требований.

Список веществ и отходов производства, вредно воздействующих на состояние озонового слоя, утверждается специально уполномоченными государственными органами РФ в области охраны окружающей среды и сообщается всем министерствам, ведомствам, предприятиям, учреждениям, организациям.

Сыграло также свою роль постановление Правительства РФ от 6 ноября 1995 г. об утверждении Федеральной программы «Защита окружающей природной среды и населения от диоксидов и диоксидоподобных токсикантов на 1996–1997 гг.»¹²³.

Проблема сохранения озонового слоя показывает, что власть человека над природой не является всесильной, и он должен вовремя осмыслить свою роль во Вселенной, и возможно, кое-где остановиться, ограничиться, иначе может быть поздно. Эта глобальная катастрофа, как и ядерное загрязнение, может коснуться всех и каждого. Однако кажущаяся отрешенность этих проблем от сиюминутных забот

¹²³ См.: СЗ РФ [Текст]. 1995. № 46. Ст. 4453.

затрудняет и отодвигает их решение, а экономический кризис перечеркивает достигнутые международные договоренности и национальные предписания.

Рассматривая вопросы ответственности за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха, следует отметить, что виновные могут привлекаться к административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

Основанием для административной ответственности является административный проступок. Субъектами административной ответственности являются должностные лица и граждане. Административные взыскания налагаются административными комиссиями, когда нарушения не касаются санитарно-гигиенических правил и норм по охране атмосферного воздуха и предписаний органов Госсанэпиднадзора, а также специально уполномоченными органами.

В юридической литературе высказано мнение (профессор В. В. Петров) о признании субъектом административной ответственности юридических лиц. Оно вполне обоснованно. Закон об охране окружающей природной среды допускает в отношении юридических лиц такую меру взыскания, как приостановление и запрет производственной деятельности, причиняющей вред воздушному бассейну.

Гражданско-правовая ответственность наступает за причинение вреда. В настоящее время юридически обеспечено взыскание ущерба в следующих четырех сферах человеческой деятельности:

- в области сельского хозяйства;
- в области лесного хозяйства;
- в области промышленности и производства;
- в области жилищно-коммунального хозяйства.

Для взыскания ущерба необходимо установление причинно-следственной связи между фактом загрязнения и последствиями.

Уголовная ответственность наступает за совершение преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ. Квалифицирующим признаком является причинение существенного вреда здоровью людей. Под существенным вредом понимается вред, повлекший заболевания людей, утрату трудоспособности, либо длительное расстройство здоровья. Отсутствие указанного признака в действиях виновного служит основанием для применения мер уголовной ответственности.

Охрана атмосферного воздуха, озонового слоя и климат относится к числу важнейших направлений природоохранительной деятельности. Она осуществляется в глобальном, региональном, и национальных масштабах. Загрязнение атмосферного воздуха, происходящее и прогнозируемые изменения климата, трансграничные переносы вредных веществ на большие расстояния и другие негативные явления и процессы требуют принятия неотложных организованных мер.

В настоящее время нормативная база в данной сфере весьма обширна. В нее входят многочисленные международно-правовые акты, например конвенция об охране озонового слоя в 1985 г., конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г., Рамочная конвенция об изменении климата 1992 г., Киотский протокол и многие другие, а также акты российского законодательства. Среди них Федеральный закон от 4 мая 1999 г. "Об охране атмосферного воздуха" (СЗ РФ 1999 № 18 Ст. 2222) постановления Правительства РФ (например, от 06.07. 2012 № 867 «Об определении пунктов пропуска через госу-

дарственную границу Российской Федерации, в которых допускается прибытие на территорию Российской Федерации озоноразрушающих веществ» в Российской Федерации, от 24.03.2014 №228 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой» от 18.04.2014 № 355 «О введении временного количественного ограничения на ввоз озоноразрушающих веществ в Российскую Федерацию», ведомственные акты Росгидромета, Минздрава и др.

Российское законодательство соответствует выработанным международным сообществом подходам к охране атмосферного воздуха и базируется на принципах приоритета охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных условий для жизни, труда и отдыха, недопущения необходимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды, обязательности государственного регулирования выбросов загрязняющих веществ и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, гласности, полноты и достоверности информации о состоянии атмосферного воздуха и его загрязнении и др.

Для реализации указанных принципов используются следующие правовые инструменты:

- установление нормативов качества атмосферного воздуха и нормативов выбросов вредных физических воздействий;
- государственная регистрация загрязняющих и потенциально опасных веществ;
- государственный учет вредных воздействий,
- ведение мониторинга атмосферного слоя,
- инвентаризация выбросов, вредных физических воздействий и их источников;
- взимание платы за загрязнение атмосферного воздуха.

Соответствующие требования определены применительно к различным стадиям хозяйственной деятельности (проектированию и размещению предприятий, их строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации), к обращению с опасными веществами (транспортировка и использование пестицидов и агрохимикатов озоноразрушающих веществ, отходов и т. п.), к функционированию отдельных групп объектов (автомобильного и иного транспорта, опасных производственных объектов, объектов атомной энергетики)¹²⁴.

В завершении хотелось бы отметить, что внешними угрозами экологической безопасности являются трансграничные загрязнения атмосферного воздуха, лесные пожары, перераспределение стока трансграничных водостоков, создание препятствий для миграции животных, в том числе несанкционированный вылов водных биологических ресурсов, отстрел мигрирующих видов животных, перемещение на территорию Российской Федерации организмов, способных вызвать эпидемии (эпизоотии, эпифитотии) различного масштаба¹²⁵.

¹²⁴ Дубовик О. Л., Чолтян Л. Н. Экологическое право в вопросах и ответах : учебное пособие. 4-е издание. Москва : Проспект, . 2017. с 205-206.

¹²⁵ См. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

ГЛАВА VII. ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ И ОБЪЕКТЫ, ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ, НА ТРАНСПОРТЕ И В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

7.1. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

Человек безмерно богат. Он владеет целой планетой, которая как бы дана в дар людям. Планетой, идеально приспособленной для жизни, с климатом умеренных колебаний, с кислородом в атмосфере и разнообразным богатством недр, с красивыми ландшафтами и уникальными организмами, населяющих землю¹²⁶.

Земля – единственная известная нам планета во Вселенной, где возможна жизнь человека. Планета переживает тяжелый экологический кризис. Он начался не сегодня и даже не вчера, а в годы расцвета промышленной революции в начале прошлого века. Например, уже в 1845 г. выбросы серы промышленностью Западной Европы превышала природные ее выделения в атмосферу.

Разумеется, НТП и итоги хозяйственной и др. деятельности людей влияют на экологию.

Поэтому охрана окружающей природной среды становится все актуальней. Неслучайно все территории и объекты, находящиеся под особой охраной государства, подразделяются на три вида: административные, историко-культурные, природные. К административным территориям и объектам относятся военные и оборонные объекты, режимные зоны органов ОВД, Министерства юстиции, пригородные зоны. Примером такой территории служит закрытый административный район. По Закону РФ о закрытом административно-территориальном образовании (1992 г.) такой район создается для обеспечения особого режима безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

Когда мы говорим особо охраняемые территории, объекты, то следует понимать под этим закрытые города. Другой вопрос, что холодная война между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки, длившаяся более сорока лет, с середины 1940-х и до 1991 гг. протекала в строжайшей секретности.

Вся история СССР представляется одним мощным рывком по пути модернизации страны от крестьянской сохи к сверхдержаве, овладевшей основными достижениями мировой цивилизации, среди которых – ядерная энергия. Чем дальше в прошлое уходит от нас двадцатый век, а вместе с ним история советского государства, тем рельефнее проступает истинный масштаб произошедших событий. Время все расставляет по своим местам. Беспрецедентный в мировой истории порыв нашей страны в области управления атомной энергией, достигнутый в кратчайшие сроки, стал возможен благодаря огромному напряжению сил, трудолюбию и патриотизму народа, сознательно шедшего на самопожертвование ради укрепления государства, в котором он видел свою опору и защитника.

В ходе решения атомной проблемы была создана мощная отечественная ядерная промышленность, надежно обеспечивавшая национальную безопасность и глобальную стабильность системы международных отношений. Реализация советского атомного проекта происходила в крайне сложных условиях послевоенной разрухи и потребовала мобилизации не только материальных ресурсов, но и мо-

¹²⁶ См.: Боголюбов С. А. Экологическое право [Текст] : учебник / С. А. Боголюбов. М., 2000. С. 343–344.

рально-нравственного потенциала сотен тысяч строителей и персонала первых предприятий атомной промышленности.

Актуальность представленного на суд читателей исследования определяется рядом объективных причин. Во-первых, до середины 1990-х годов все, что было связано с атомным проектом в СССР, являлось совершенно секретной информацией. Большинство архивных материалов не были доступны для исследователей, и поэтому атомная проблема была малоизвестной страницей в отечественной истории.

Взаимная, добрая воля некогда стратегических противников к разоружению, значительному сокращению ядерных вооружений, ослабление идеологического противостояния и совместная борьба с терроризмом в мире позволили приподнять «железный занавес» и спустя пятьдесят лет прикрыть завесу над секретами создания ядерного оружия в СССР. Это способствовало обращению исследователей к проблемам создания ядерного оружия.

Во-вторых, немаловажным является и то, что население закрытых городов, воспитанное в духе строжайшего сохранения государственных секретов, являясь особой общественно-политической группой, заинтересованно воспринимает информацию по истории атомного проекта в СССР. По причине запрета на решение государственной тайны ветераны атомной промышленности не имели полного представления о масштабах строительства ядерного комплекса и о значении своего вклада в укрепление обороноспособности страны, ее независимости в достижении паритета в стратегическом противостоянии двух социально-политических систем. Изучение общественно-политических процессов, проходивших в закрытых городах на протяжении всего периода их развития, позволит выявить политические и идеологические корни феномена закрытых городов.

В-третьих, необходимость и целесообразность изучения истории строительства и развития закрытых городов вызваны еще и тем, что поколение людей, которым довелось создавать уникальные гиганты атомной промышленности, жить и работать в обстановке секретности, уходит из жизни. С каждым годом все меньше остается непосредственных свидетелей создания этих городов и предприятий, свидетелей, которые могли бы подтвердить объективность освещения исторических событий и фактов.

В настоящее время изучение комплекса проблем, связанных с реализацией советского атомного проекта, имеет приоритетный характер, как за рубежом, так и в России. Без такого анализа невозможно воссоздать полную, всеобъемлющую картину послевоенного экономического и социально-политического развития страны.

В-четвертых, большинство исследователей истории атомного проекта в СССР, свое внимание сосредоточило на производственных, технических аспектах создания ядерного оружия в нашей стране. Такую направленность легко объяснить. Закрытая тема создания ядерного оружия была чрезвычайно интересна как для историков, так и для широкого круга общественности. Вся послевоенная история была окутана пеленой секретности и государственной тайны. Именно информация о технических аспектах его создания была особо интересна и актуальна. Создание и развитие медицины, культуры, науки, образования, спорта, бытового обслуживания в закрытых городах в настоящее время также привлекло внимание исследователей. Однако вопросы общественно-политической жизни создателей ядерного оружия, деятельность общественно-политических организаций в закрытых городах оставались еще недостаточно исследованными.

В-пятых, в конце XX – начале XXI века мировой и российской общественностью отмечались юбилейные даты, посвященные создателям ядерного оружия, образованию предприятий и организаций в закрытых городах. В этой связи появился ряд публикаций, в которых сделаны попытки исследовать исторические события 1940–1950 гг., дать им объективную оценку. Существует необходимость воссоздать не только историю всех закрытых городов Минатома, но и определить роль и место каждого из этих городов в стратегическом плане создания ядерного оружия, сформировать целостное представление о масштабах всего атомного проекта в СССР.

После подписания в 1987 г. между СССР и США Договора «Об ограничении подземных испытаний ядерного оружия» прошло некоторое ослабление режима закрытости в межгосударственных отношениях в области ядерного противостояния. Этот шаг позволил ослабить ограничения на любого рода информацию в открытой печати о существовании и функционировании закрытых городов. В начале 1990-х годов лишь в газетах появлялись первые публикации о «городах-призраках»¹²⁷.

За весь период их развития в закрытых городах сформировался высокий уровень производственной и социальной инфраструктуры. Строительство предприятий атомной промышленности и населенных пунктов проходило в условиях повышенной секретности и отличалось очень сжатыми сроками введения в эксплуатацию производственных и жилых объектов.

Обусловленность секретностью функционирования, усиленный режим безопасности, внедрение новейшей техники и технологий, социальный отбор работников на основные и вспомогательные объекты, привилегированное снабжение городов материально-техническими ресурсами, повышенные стандарты материально-бытового обеспечения – все это отличало статус и условия проживания жителей в закрытом городе от населения открытых территорий. За период своего существования закрытые города находились на особом положении. В них сформировался высокопрофессиональный кадровый, научно-технический потенциал, создана уникальная опытно-производственная база, что позволяет отнести эти населенные пункты к элитной группе городов России¹²⁸.

Во времена Советского Союза на многие годы увлеклись противостоянием Западу. Боролись за мировой социализм. Неоправданно занимались не только гонкой вооружения, но и не оправдавшими себя такими свершениями как: целина, строительство БАМа, поворотом рек, созданием искусственных морей – Сибирского, Краснодарского, Минского и т. д., мелиорацией земель, строительством непродуманных платин как в Ленинграде и т. д.

Вот и сегодня можно услышать бредовые идеи, что на наши природные ресурсы кто-то может посягнуть. Возникла идея создать специальные военные подразделения на Крайнем Севере и в Заполярье. Но кто бы там хотел жить и служить? Мы здесь на большой земле не можем создать нормальную жизнь, утопаем от бездорожья, грязи, захламленности и т.п. и во что нам это обойдется. Выходит у наших властей еще кризис в головах. Наша власть напоминает футбольную команду, которая сама с собой играет и сама себе свистит, когда ей это удобно, а хвастовство у нас превратилось в идеологию – высказался на радиовещании Л. Радзяховский 16 января 2009 г. Выходит, какая не случайно экономика, политика такая и экология.

¹²⁷ См.: *Владыкин Е.* Два дня в «запреткс»; *Владыкин, Е.* Город социального значения; *Тарасов А.* Секретные заводы устроили выставку – ярмарку.

¹²⁸ См.: *Кузнецов В. Н.* Закрытые города Урала. Исторические очерки. С. 8–10.

К историко-культурным территориям принадлежат памятники истории, культуры, архитектуры, садово-паркового искусства, историко-культурные заповедники и т. д.

Особо охраняемыми природными территориями и объектами объявляются участки земель, недр, вод, лесов, выполняющие экологические, культурно-оздоровительные функции и нуждающиеся в самостоятельной охране от воздействия хозяйственной (антропогенной) функции человека¹²⁹.

Непременное условие сохранения расположенных на ООПТ уникальных природных комплексов и объектов – неукоснительное соблюдение установленного специального режима их охраны.

Однако результаты надзорной деятельности свидетельствуют о многочисленных фактах нарушений, допускаемых при использовании ООПТ¹³⁰.

К наиболее существенным нарушениям, которые могут привести к уничтожению охраняемых объектов и, соответственно, утрате ценности территорий, на которых они расположены, относятся, на наш взгляд, незаконные, вопреки установленному режиму охраны, формирование земельных участков, распоряжение ими и застройка в границах ООПТ¹³¹.

Практика показывает, что наиболее эффективные меры защиты прокурором публичных интересов при выявлении указанных фактов является предъявление исковых заявлений, поскольку на стадии исполнения судебных постановлений, в том числе в принудительном порядке¹³², можно устранить выявленные нарушения.

Так, лишь решение суда о признании незаконным формирования земельного участка и/или признании недействительной сделки по распоряжению им послужит основанием для внесения необходимых изменений в государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним; в рамках исполнительного производства при применении мер принудительного исполнения удастся добиться от виновного лица устранения допущенных нарушений законодательства об ООПТ, например обязать его демонтировать незаконно возведенные строения.

Так, Волховской городской прокуратурой Ленинградской области совместно с комитетом по природным ресурсам Ленинградской области и другими уполномоченными органами в 2014 г. в ходе проверки исполнения земельного и природоохранного законодательства установлено, что на ООПТ «Памятник природы «Староладожский» органами местного самоуправления в 2011 – 2012 гг. в нарушение установленного паспортом ООПТ режима охраны¹³³ были сформированы 11 земельных участков с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства».

Более того, 8 из 11 земельных участков предоставлены физическим лицам по договорам аренды, заключенным по результатам торгов, некоторые из арендаторов возвели на участках строения.

¹²⁹ См.: *Петров В. В.* Экологическое право России. 1995. С. 465–466.

¹³⁰ См.: *Татаринев А. Е.* Надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста РФ А. В. Паламарчука. М., 2014. С. 210–213.

¹³¹ См.: *Бердинских С.* Надзор за исполнением законодательства на особо охраняемых природных территориях // Законность. 2016. № 4.

¹³² Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229 – ФЗ «Об исполнительном производстве».

¹³³ Паспорт ООПТ Ленинградской области «Староладожский», утвержден постановлением правительства Ленинградской области от 26 декабря 1996 г. № 494.

Поскольку земельные участки были сформированы с нарушением подп. 1 п. 4 ст. 30 Земельного кодекса РФ (в ранее действовавшей редакции), право на заключение договоров аренды спорных участков не могло быть предметом торгов.

В связи с выявленными нарушениями Волховский городской прокурор обратился в суд в защиту публичных интересов с 11 исками о признании незаконным формирования земельных участков и недействительными договоров их передачи в аренду, применении последствий недействительности ничтожной сделки — возврате земельных участков в распоряжение Волховского муниципального района.

Решениями Волховского городского суда исковые требования прокурора удовлетворены. Решения суда вступили в законную силу¹³⁴.

В других субъектах Федерации прокуроры выявляют аналогичные нарушения, устранения которых они добиваются также в судебном порядке.

Так, по иску Межрайонного природоохранного прокурора г. Москвы судом признано недействительным образование земельного участка в границах ООПТ «Природно-исторический парк «Тушинский», включающего в себя часть береговой полосы Химкинского водохранилища, а также признано недействительным право собственности граждан на указанный земельный участок, поскольку его приватизация законом не допускается¹³⁵.

Для эффективной защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов при использовании земель ООПТ необходимо чётко понимать особенности предмета доказывания, законодательного регулирования и правоприменительной практики.

Это понимание должно быть уже на стадии подготовки и проведения проверки исполнения законодательства об ООПТ, поскольку результаты каждой из этих проверок могут стать основанием для обращения прокуроров в суд с исками об оспаривании формирования земельных участков и распоряжения ими.

В связи с этим важно качество проверки, в частности, необходимо привлекать к участию в надзорных мероприятиях контролирующие органы, проводить измерения с применением специальных средств, грамотно и полно составлять акты выездных проверок с приложением фототаблиц, своевременно получать необходимые документы и объяснения должностных и физических лиц. Все это впоследствии позволит прокурору представить законную, полную и допустимую доказательственную базу в обоснование заявленных требований.

При подготовке исковых заявлений понимание специфики требуется для правильного формулирования требований, определения круга лиц, подлежащих привлечению к участию в деле, заявления об обеспечительных мерах, заблаговременного формирования позиций с учётом возможных доводов ответчиков.

Первая особенность по делам об оспаривании формирования земельных участков и распоряжения ими заключается в предмете доказывания. В частности, доказыванию подлежит факт распространения специального режима охраны на спорной земельный участок.

В связи с этим необходимо устанавливать два обстоятельства: есть ли нормативный правовой акт, определяющий статус и утверждающий границы и режим особой охраны ООПТ, и расположен ли земельный участок в её границах.

¹³⁴ См., напр.: Определение Ленинградского областного суда от 12 февраля 2015 г. № 33-743/2015.

¹³⁵ Апелляционное определение Московского городского суда от 24 мая 2016 г. №33-17107/2016

Сведения о статусе ООПТ, их географическом положении и границах, режиме особой охраны, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности содержатся в государственном кадастре ООПТ, который ведётся в соответствии с требованиями ст. 4 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 19 марта 2012 г. № 69.

Поэтому для установления первого обстоятельства необходимо обращаться к государственному кадастру ООПТ.

Сведений об ООПТ зачастую в государственном кадастре недвижимости нет. Однако в настоящее время суды обязывают уполномоченные органы по искам прокуроров эти предусмотренные законом сведения в государственный кадастр недвижимости вносить, что, соответственно, позволит повысить эффективность контроля и надзора при формировании земельных участков в границах ООПТ и распоряжении ими¹³⁶.

Для сопоставления информации, содержащейся в двух кадастрах, и фактического месторасположения сформированных спорных земельных участков требуется проведение выездной проверки с обязательным привлечением контролирующих органов, которые с учётом современной геодезической съёмки определяют географические координаты каждого из участков.

Практика показывает, что акт такой выездной проверки – убедительное доказательство расположения спорных земельных участков в границах ООПТ и, следовательно, распространения на них режима особой охраны.

Проведение лишь документарной проверки, в том числе путем наложения карт, не позволит достоверно установить указанные факты и представить надлежащие доказательства.

Так, судебная коллегия по гражданским делам Ленинградского областного суда согласилось с выводами суда первой инстанции, приняла во внимание в качестве основного доказательства акт выездной проверки, отметила, что само по себе отсутствие в кадастровом учёте сведений об ООПТ «Памятник природы «Староладожский», отнесение спорных земельных участков к зоне перспективной застройки по генеральному плану муниципального образования не свидетельствует о том, что на земельные участки, попадающие в указанную зону, не распространяются ограничения, установленные законом, в частности ЗК, Федеральным законом от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹³⁷.

Аналогичную позицию высказывали по делам рассматриваемой категории Московский городской суд¹³⁸, и арбитражный суд Поволжского округа¹³⁹.

Кроме акта выездной проверки с фототаблицами, к исковым заявлениям в обязательном порядке необходимо прикладывать надлежащим образом заверенные копии постановлений о формировании спорных земельных участков, межевых дел, кадастровых паспортов, правоустанавливающих документов (включая распоряжения уполномоченных органов о предоставлении земельных участков), в случае заключения

¹³⁶ Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 31 марта 2015 г. по делу №33-1172/2015

¹³⁷ Определение Ленинградского областного суда от 12 февраля 2015 г. № 33-742/2015.

¹³⁸ Апелляционное определение Московского городского суда от 24 мая 2016 г. № 33-17107/2016.

¹³⁹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 2 декабря 2014 г. по делу № А12-7522/2014.

договоров по результатам торгов – документов, касающихся их проведения, выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на спорные объекты недвижимости.

Другая особенность дел об оспаривании прокурором незаконных решений органов местного самоуправления о формировании земельных участков в границах ООПТ и сделок по распоряжению ими – исчисление сроков исковой давности.

В соответствии со ст. 196 ГК общий срок исковой давности составляет три года со дня, определяемого в соответствии со ст. 200 ГК. В частности, если законом не установлено иное, течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права. По обязательствам с определённым сроком исполнения течение срока исковой давности начинается по окончании срока исполнения.

При рассмотрении исковых заявлений Волховскому городскому прокурору удалось убедить суды первой и второй инстанций, что сроки предъявления исков соблюдены, поскольку возможность выявления нарушений появилась только в результате выхода на место и проведения контролирующими органами измерений для установления факта расположения спорных земельных участков в границах ООПТ в феврале 2014 г. При этом суд учёл, что в постановлениях о формировании земельных участков и в объявлении о проведении торгов администрацией Волховского муниципального района не было указано, что спорные земельные участки расположены в границах памятника природы «Староладожский». Соответственно, прокурор смог узнать о незаконном формировании земельных участков в границах ООПТ и распоряжении ими лишь в ходе проверки. В связи с изложенными обстоятельствами срок исковой давности был исчислен с момента выявления прокуратурой указанных нарушений.

Формирование такой судебной практики очень важно, поскольку есть и иная практика, когда признаётся, что в течение сроков исковой давности для оспаривания договоров, заключённых по результатам проведения торгов, начинается с момента публикации объявления о проведении этих торгов.

Так, судебная коллегия по гражданским делам Волгоградского областного суда согласилась с позицией суда первой инстанции, который пришел к выводу о том, что пропущен срок исковой давности, поскольку посчитал, что прокурор и неопределённый круг лиц, в защиту интересов которых предъявлен иск, могли и должны были узнать об аукционе и его проведении из соответствующей публикации¹⁴⁰.

Вместе с тем необходимо учитывать позицию Верховного Суда РФ, изложенного в определении от 16 февраля 2016 г. № 4-КГ15-69. В частности, отменяя апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 11 февраля 2015 г. по делу № 33-3008/15 и возвращая дело на новое рассмотрение, Верховный Суд РФ, обосновывая вывод о пропуске прокурором срока исковой давности, указал, что дата проведения прокуратурой той или иной проверки для определения начала течения срока исковой давности сама по себе правового значения не имеет.

В связи с этим при подготовке исковых заявлений требуется оценивать полноту имеющихся доказательств, касающихся соблюдения сроков исковой давности. В частности, в обязательном порядке необходимо устанавливать, когда именно прокурор узнал или должен был узнать о нарушениях, и в случае, если выявление нарушений объективно стало возможным лишь в ходе проведения выездной проверки, принимать меры по сбору исчерпывающих доказательств в обоснование этой позиции.

¹⁴⁰ Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 9 октября 2013 г. по делу № 33-9958/2013

Формирование доказательственной базы с учётом двух названных особенностей позволит убедительно опровергнуть доводы ответчиков, которые, возражали против удовлетворения исковых требований прокурора, в основном ссылаются на два обстоятельства: отсутствие допустимых и достоверных доказательств нахождения спорных земельных участков на территории ООПТ (в том числе отсутствие информации о границах ООПТ в государственном кадастре недвижимости) и пропуск прокурором срока исковой давности.

Представление прокурором необходимых доказательств позволит убедить суд в необоснованности доводов ответчиков.

Особенности формулирования исковых требований зависят от предмета иска. Так, в исках о признании незаконным формирования земельного участка наряду с требованием о признании незаконным его формирования необходимо ставить вопрос о признании незаконным и самого решения (постановления) органа местного самоуправления о его формировании, аннулировании сведений о кадастровом учёте земельного участка.

В исках об оспаривании сделок по распоряжению участками необходимо в числе иных в обязательном порядке заявлять требование о признании недействительными оснований заключения договоров, например торгов на право заключения договора аренды земельного участка или решения уполномоченного органа о предоставлении земельного участка, а также требовать применения последствий недействительности ничтожной сделки – возврата земельных участков в распоряжение уполномоченного органа.

Ответчиками по делам об оспаривании формирования земельных участков в границах ООПТ выступают органы, вынесшие соответствующие постановления, об оспаривании сделок по распоряжению земельными участками – органы от имени которых подписаны соответствующие договоры. При этом необходимо учитывать, что зачастую в структуре исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (администрации) на правах самостоятельных юридических лиц создаются структурные подразделения, наделённые соответствующими функциями. В частности, комитет по управлению муниципальным имуществом, которые уполномочен на заключение сделок по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничены. В связи с этим в качестве ответчиков необходимо привлекать как комитет по управлению муниципальным имуществом, заключивший оспариваемый договор, так и саму администрацию.

В качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования, к участию в деле следует привлекать уполномоченные органы, в ведении которых находятся ООПТ (например, комитет по природным ресурсам), управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, кадастровую палату, а также кадастрового инженер, осуществившего межевание спорного земельного участка.

Также прокурору необходимо в обязательном порядке заявлять о принятии обеспечительных мер по рассматриваемой категории дел, поскольку их непринятие может впоследствии затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда.

При этом необходимо ходатайствовать не только о запрете совершения регистрационных действий со спорными земельными участками, но и о запрете совершения ответчиками и иными лицами определённых действий на них с учётом установленного режима охраны ООПТ (например, о запрете

строительства и инженерных работ на земельных участках, если проведение таких мероприятий запрещено паспортом ООПТ).

Учёт рассмотренных особенностей исковой работы позволит повысить эффективность деятельности прокуроров по защите публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий.

Особо охраняемые природные территории – участки земель водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

В преамбуле Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях» говорится: «Законодательство РФ об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции РФ и состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ».

Отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий, регулируются соответствующим законодательством субъектов РФ.

В экологическом праве им уделяется повышенное внимание: они имеют особое природоохранное, научное, культурное, оздоровительное назначение, изымаются полностью или частично из хозяйственного использования, для них устанавливается режим охраны с учетом особенностей их статуса.

Имущественные отношения в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, организации и функционирования государственных природных заповедников и других природных учреждений регулируются гражданским законодательством, если оно не предусмотрено Федеральным законом.

Особо охраняемые природные территории характеризуются единством, которое состоит в том, что их режим носит жесткие запретительные требования на осуществление любой деятельности, несовместимой с их предназначением (деятельностью).

Различаются следующие виды особо охраняемых объектов:

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- б) национальные парки;
- в) государственные природные заказники;
- г) памятники природы;

- д) дендрологические парки и ботанические сады;
- е) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий.

Особо охраняемые природные объекты образуют единый фонд. Его режим характеризуется единством, которое состоит в том, что на указанные природные объекты распространяется право государственной собственности. Дифференциация правового режима проявляется в специфических особенностях природных объектов. Характерной чертой режима особо охраняемых территорий является установление жестких запретительных требований на осуществление любой деятельности, несовместимой с целями особо охраняемых природных территорий.

Цели особо охраняемых природных территорий состоят в оптимизации отношений общества и природы; в сохранении участков, изъятых из сферы хозяйственной деятельности; в проведении экспериментов в условиях естественной среды.

Их значение состоит в обеспечении экологического равновесия в природной среде. Рассмотрим правовые формы этих территорий.

Основной формой выступают заповедники. Общие положения определены ст. 6 Закона.

Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

Государственными природными заповедниками объявляются участки земли и водного пространства, имеющие особо ценное и научное значение. Заповедники служат целям осуществления наблюдения и контроля за природными процессами. Их задачи раскрываются в ст. 7 Закона. На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:

- а) осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;
- б) организация и проведение научных исследований, включая ведение детальной описи природы;
- в) осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей природной среды;
- г) экологическое просвещение;
- д) участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;
- е) содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей природной среды.

В ст. 8–10 раскрывается порядок образования государственных природных заповедников, устанавливается режим особой охраны территорий государственных природных заповедников. Определяется статус государственных биосферных заповедников, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

В ст. 2 Закона раскрываются особенности правового положения государственных природных заповедников.

Национальные парки являются «природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями», территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях, а также для регулируемого туризма. На национальные парки возлагаются следующие основные задачи:

- а) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- б) сохранение историко-культурных объектов;
- в) экологическое просвещение населения;
- г) создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- д) разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- е) осуществление экологического мониторинга;
- ж) восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Национальным паркам посвящен раздел III, ст. 12–17 Закона, в них рассматриваются: общее положение, основные задачи национальных парков, порядок их образования, режим, особенности правового положения, организация обслуживания посетителей национальных парков.

Природные парки – являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов РФ, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

На природные парки возлагаются следующие задачи:

- а) сохранение природной среды, природных ландшафтов;
- б) создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов;
- в) разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержания экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Природным паркам посвящен раздел 4 Закона ст. 18–21, в котором рассматриваются их особенности.

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

Они образуются с целью сохранения и воспроизводства объектов природы, а также для поддержания общего экологического баланса. О важности их свидетельствует то, что им посвящен специальный раздел 5 Закона.

Памятники природы – уникальные, невосполнимые ценности в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Памятники природы могут иметь федеральное или региональное значение в зависимости от природной, эстетической и иной ценности охраняемых природных комплексов и объектов.

Памятниками природы могут быть объявлены участки суши и водного пространства, а также одиночные природные объекты и т. п.

Обязательства по обеспечению соблюдения режима и охраны памятников природы принимают на себя предприятия, на землях, которых находятся эти памятники. Передачу памятника производит тот орган, который принял решение об объявлении его таковым. Каждый памятник природы паспортизируется, на него заводится регистрационный номер, составляется проект его реставрации и вокруг него усиливается охранный зона.

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых они находятся.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты – территории (акватории) пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия) могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям.

О важности и значимости последних трех форм особо охраняемых природных территорий говорят те обстоятельства, что им посвящены разделы 6–8 рассматриваемого Закона.

На январь 1994 г. в природно-заповедный фонд России входило 44 государственных природных заповедника, 29 национальных природных парков, 540 заказников, 1 347 памятников природы.

Встает вопрос: много это или мало? Но даже если бы мы определились в этом, мы бы не сняли вопроса, так как напрашиваются другие. Сколько же указанной территории на одного жителя и какое соотношение ко всей территории РФ особо охраняемых территорий? В каком состоянии находятся в нашей стране особо охраняемые природные территории?

Думается, что в этом вопросе у нас много проблем, например: Ильменский заповедник – рядом знаменитый «Маяк», озеро загрязненное радиоактивными веществами Карачай и т. п. За тысячи километров, из окраины Мурманска, привозят сюда, на Южный Урал, радиоактивные вещества для захоронения.

Все это противоречит здравому смыслу, но такова суровая действительность. Умолчать о ней просто невозможно. Вот почему хотелось бы, чтобы раздел 9 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», в котором речь идет об организации охраны особо охраняемых природных территорий, и содержание ст. ст. 33–35 не остались бы декларативными.

За нарушение режима или иных правил на охраняемых территориях их охранных зон предусмотрено наложение, в административном порядке, штрафа на граждан в размере от одного до двадцати минимальных размеров оплаты труда. На должностных лиц – от трех до сорока минимальных размеров оплаты труда с конфискацией орудий и продукции незаконного природопользования или без таковой, что предусмотрено в разделе 10 ст. 36 названного Закона

Законодательством РФ устанавливается уголовная ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий.

Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии – по фактическим затратам на их восстановление.

Рассматривая вопрос ответственности за нарушение особо охраняемых природных территорий следует различать три вида ответственности: административную, гражданско-правовую, уголовную.

Административная ответственность наступает в том случае, когда в действиях виновного не усматривается состав преступления. Наиболее распространенной мерой наказания является штраф. Должностным лицам заповедников и других особо охраняемых территорий предоставлено право составлять протоколы о совершении правонарушений. Они могут доставлять задержанных в милицию, административную комиссию для составления протоколов. Дела об административных правонарушениях рассматриваются должностными лицами компетентных государственных органов и комиссиями при местных администрациях.

Гражданско-правовая ответственность наступает независимо от привлечения или наряду с привлечением нарушителя к ответственности. Вред, причиненный природным объектам особо охраняемых территорий, взыскивается по таксам либо по общим правилам гражданского законодательства. В этом случае суд или арбитражный суд, решающий данное дело, должен исходить из принципа полного возмещения вреда, включая реальный ущерб, причиненный природе и материальным ценностям, и упущенную выгоду – те превращения, которые должна получить природная среда при нормальном развитии, но которые не получила ввиду данного нарушения.

Уголовная ответственность наступает за такие действия, которые причиняют существенный вред флоре и фауне заповедных территорий либо памятников природы. К уголовной ответственности привлекают также за нарушение режима путем поджога леса, несоблюдения правил охоты и рыболовства.

Так, например, в Уголовном кодексе РФ ст. 259 предусматривает за уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ, повлекшее гибель популяций этих организмов и наказывается ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок. В ст. 262, которая посвящена нарушению режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов говорится: «Нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, – наказывается штрафом в размере от ста до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо, исправительными работами на срок до двух лет».

Остановливаясь на вопросе ответственности за нарушение особо охраняемых природных территорий, следует отметить, что здесь много общего с тем, когда мы говорим об ответственности в целом за нарушение охраны окружающей природной среды. В то же время много общего с отдельными объектами природы, если начнем их сравнение, например, сравнивая с землей, недрами, лесами и т.д.

Это объяснимо, во-первых, тем, что все объекты природы входят в окружающую среду, во-вторых, они теснейшим образом взаимосвязаны и взаимообусловлены, в-третьих, их объединяет и то,

что здесь преобладает административная ответственность. Такой подход настораживает и напоминает нам смысл, над которым стоит задуматься: «Самая большая несправедливость, когда пытаются всех уравнивать, так как все люди разные, значит, не может быть уравниловки».

Поэтому меры ответственности за причинение вреда комплексам природных объектов, находящихся под охраной государства, пока еще мало популярны в нашем прошлом и настоящем законодательстве, которое остается все еще ориентированным на полуобъектный подход в охране природы. Положительно этот вопрос пока что решен на уровне административной ответственности (ст. 15 Федерального Закона «Об охране окружающей среды»¹⁴¹. В Уголовном кодексе РФ эта проблема пока не решена¹⁴².

7.2. Правовая охрана окружающей среды в промышленности на транспорте

Конец XX века характеризуется мощным рывком в развитии НТП, ростом социальных противоречий, резким демографическим взрывом, ухудшением состояния окружающей человека природной среды.

Особую проблему сегодня вызывает обращение с отходами. Их уничтожение, переработка справедливо считаются одной из важнейших проблем, стоящих перед человечеством. Недаром в последнее десятилетие XX века и в XXI веке ей уделяется большое внимание на самых разных уровнях – от международного до национального, от общегосударственного до локального.

Ее решение пытаются найти специалисты различных отраслей науки и производства, в том числе юристы, стремящиеся выработать комплекс правовых норм, устанавливающих правила обращения с отходами на всех стадиях, начиная с их возникновения, вплоть до формирования запретов и ограничений, за нарушение которых следуют правовые меры ответственности, включая уголовную.

Во многих странах «право отходов» давно является разветвленным институтом (разделом) экологического права и законодательства. В России существенный прорыв в данной сфере был осуществлен в конце 1990-х годов, как путем принятия серии специальных законодательных нормативных правовых актов, полностью или частично регламентирующих обращение с отходами (в рамках экологического правотворчества), так и практическими мерами управленческого, технологического, финансово-экономического характера¹⁴³

Поистине наша планета никогда ранее не подвергалась таким физическим и политическим перегрузкам, какие она испытывает на рубеже XX–XXI веков. Человек никогда ранее не брал с природы столько дани и не оказывался столь уязвимым перед мощью, которую сам же создал. Поэтому нормированию в области охраны окружающей среды уделяется значительное внимание. Так, в гл. 5 в ст. 19–31 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» раскрываются требования в области охраны окружающей среды, к ним Закон относит такие требования, как:

- основы нормирования в области охраны окружающей среды;
- требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды;
- нормативы качества окружающей среды;
- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду;

¹⁴¹ Об охране окружающей среды [Текст] : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 12 января 2002 г.

¹⁴² Петров В. В. Экологическое право России. 1995. С. 486.

¹⁴³ См.: Дубовик О. Л., Голтян Л. Н. Экологическое право в вопросах и ответах. Учебное пособие. 4-е издание. М., 2017. С. 267.

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду;
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- иные нормативы в области охраны окружающей среды;
- государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды;
- лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды;
- экологическая сертификация.

Известно, что главными поставщиками вредных веществ в природную среду являются промышленные предприятия и транспорт. Они имеют свои особенности в конкретных отраслях народного хозяйства, в частности, в наиболее экологических отраслях хозяйства – энергетике, оборонной промышленности и военной деятельности. Поэтому внедрение экологически малоотходной технологии в промышленном производстве должно быть главным направлением в природоохранной деятельности.

Что касается транспорта, то и его роль в социальной и хозяйственной жизни трудно переоценить. На долю автотранспорта приходится около 80% объемов всех перевозок грузов и до 50% перевозок пассажиров. По данным Министерства транспорта РФ, в России эксплуатируется свыше 18 млн. автомобилей, в том числе более 14 млн. легковых, около 3 млн грузовых, 0,5 млн автобусов и 0,8 млн специальных автомобилей.

Негативное воздействие транспорта и обеспечивающей его функционирование инфраструктуры на природную среду сопровождается не только потреблением природных ресурсов, но и значительным загрязнением окружающей среды. В качестве основных видов воздействия транспортно-дорожного комплекса можно отметить загрязнение атмосферного воздуха токсичными компонентами отработанных газов транспортных двигателей, выбросов в атмосферный воздух от стационарных источников, загрязнение водных объектов, образование производственных отходов и воздействие транспортных шумов.

В 1996 г. выбросы загрязняющих веществ от передвижных источников составили около 11 млн т., от стационарных – 0,8 млн т.

Отставание в развитии транспортных систем, снижение их экологической защищенности во многом обусловлены отсутствием системы единой государственной политики в этой области¹⁴⁴.

Поддержание устойчивых темпов экономического и социального развития страны в значительной мере связано с состоянием природной среды и уровнем использования природно-ресурсового потенциала. В этой связи вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования рассматриваются в числе приоритетных.

¹⁴⁴ См.: *Белякин С. К.* Экономические механизмы стимулирования качества обслуживания автотранспорта [Текст] / С. К. Белякин, О. Г. Вершинина // Вестник Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности. 1998. № 1 (9). С. 53.

Загрязнение атмосферного воздуха, вод и земель веществами вредными для здоровья человека, а также для растительного и животного мира, являются в настоящее время наиболее острой и неотложной из всех проблем окружающей среды.

Основными источниками загрязнения атмосферного воздуха являются промышленность и транспорт. Они являются основными потребителями природных ресурсов, главными источниками загрязнения окружающей природной среды и других вредных воздействий. Поэтому в результате загрязнения окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов причиняется вред народному хозяйству, природной среде, здоровью людей.

Антропогенные изменения в природной среде обычно рассматриваются отдельно – пообъективно, хотя причины загрязнения могут быть теми же. Различают местные и глобальные загрязнения. Определены источники загрязнения. Ими являются промышленные выбросы, транспортные выбросы, сельскохозяйственные сбросы и выбросы.

Остановимся на основных направлениях охраны природы в промышленности и на транспорте.

Промышленность. Промышленные предприятия являются наиболее существенным фактором, влияющим на окружающую природную среду, поэтому охрана возникает со стадии их проектирования. В законодательстве установлены требования, предъявляемые к проектным организациям. Это административно-правовые способы охраны. Они состоят в определении правового режима санитарно-защитных зон, возможности перепрофилирования промышленных объектов, вывода предприятий с занимаемых площадок, ограничения их развития. Однако к числу наиболее эффективных и перспективных способов охраны следует отнести технологические способы:

- очистка вредных выбросов;
- утилизация отходов производства;
- разработка малоотходных технологий.

Промышленность наиболее сильно влияет на состояние природной среды. Она выбрасывает в атмосферу, сбрасывает в водоемы и почву вредные отходы. В этой связи основным направлением охраны является охрана атмосферного воздуха от загрязнения. Под воздействием атмосферных загрязнений происходит деградация состояния лесов, животного мира и др. Она проявляется в повреждении лесной растительности, ухудшении ее роста, отравлении диких животных, снижении их поголовья. Другим направлением охраны является охрана вод. Различают охрану вод от засорения и охрану вод от загрязнения.

Транспорт. Основными направлениями охраны природы от вредного воздействия транспорта являются охрана атмосферного воздуха от загрязнения и охрана атмосферного воздуха от шума. Воздух загрязняется не только выхлопными газами, но и продуктами их окисления – фотооксидантами. Велико и шумовое загрязнение. Для снижения отрицательного воздействия транспорта необходимо:

- вести работы по модернизации транспортных средств;
- переводить автомобильный транспорт с бензина на газ;
- улучшать дорожное строительство;
- улучшать планировку населенных пунктов;
- улучшать кольцевые (объездные) дороги минуя населенные пункты и города.

Важные функции в природоохранительной деятельности выполняет ГИБДД, в задачу которой входит борьба с шумами, предупреждение загрязнения воздуха выхлопными газами транспортных средств, загрязнение рек и других водоемов маслом, бензином, мазутом, нефтью и иными веществами, сбрасываемыми гражданами, автобазами и предприятиями по ремонту автомобилей.

Следует особенно подчеркнуть значимость выполнения ГИБДД задачи по осуществлению контроля за состоянием атмосферного воздуха.

Практика ряда городов страны свидетельствует, что загрязненность воздуха за счет выбросов вредных веществ автотранспорта может быть значительно снижена. Эта работа должна вестись путем надзора за техническим состоянием двигателей транспортных средств, контроля за выполнением мероприятий по охране среды от вредного влияния автотранспорта, привлечения нарушителей к ответственности и др. В связи с Положением о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха деятельность ГИБДД в этой области получила прочное правовое основание.

Свои задачи органы ГИБДД выполняют путем проведения ежегодных осмотров автотранспортных средств, периодического контроля за их состоянием, регулярных проверок загрязнения воздуха отработанными газами на улицах и в других местах общественного пользования.

Для успешного выполнения своих задач работники ГИБДД имеют право посещать транспортные предприятия, требовать от их руководителей предоставления необходимой документации и давать им рекомендации по содержанию транспортных средств в исправном состоянии.

Меры воздействия работников ГИБДД включают:

- запрещение выпуска на линию транспортных средств в неисправном техническом состоянии;
- снятие номерных знаков за превышение норм содержания загрязняющих веществ в отработанных газах двигателей;
- запрещение движения по определенным улицам и дорогам.

Не допускается эксплуатация транспортных средств, если содержание окиси углерода в отработанных газах превышает установленную норму.

В целях повышения эффективности деятельности органов внутренних дел в сфере охраны окружающей среды в МВД РФ создана соответствующая комиссия. В ее задачи входит осуществление контроля за выполнением решений Правительства РФ, приказов и указаний МВД РФ по вопросам охраны окружающей среды. Она обеспечивает выполнение требований и нормативов по охране окружающей среды от вредного воздействия автотранспорта, рассматривает предложения по совершенствованию норм пожарной безопасности, предъявляемых к технологическим процессам, связанным с агрессивными средствами, пожаро- и взрывоопасными производствами, биологически активными веществами, разрабатывает мероприятия по улучшению разрешительной системы и обеспечению охраны окружающей среды при перевозке опасных грузов, намечает мероприятия по профилактике правонарушений, укреплению законности и правопорядка в области охраны окружающей среды, осуществляет методическое руководство комиссиями по охране окружающей среды, функционирующими в МВД РФ, МВД

республик, ГУВД, УВД субъектов Федерации. Ее решения по вопросам охраны окружающей среды являются обязательными для исполнения всеми подразделениями и организациями МВД РФ¹⁴⁵.

Неуклонная тенденция увеличения автопарка страны и связанное с этим загрязнение воздушного бассейна городов привели к необходимости пересмотра подхода к проблемам охраны окружающей среды.

Так, в 1960-е годы в ряде стран начали вводить ограничения на выбросы вредных веществ автомобильным транспортом. Наиболее жесткие ограничения были введены в США и Японии, где последствия загрязнения атмосферного воздуха городов автотранспортом были очевидны. В России в ближайшее время должно быть введено ограничение на удельные выбросы твердых и жидких частиц (г/к в том числе) соответствующее нормам, принятым в США и странах ЕЭС (Правила ЕЭК ООН № 24, 49), переход на которые потребует от отечественных производителей автотранспорта принятия дополнительных мер для снижения токсичности выбросов¹⁴⁶.

Такие меры имеются и их достаточно. Приведем лишь один пример, в процессе исследований была разработана математическая модель разгона дизельного двигателя. Управление разгоном водитель осуществляет педалью подачи топлива, перемещая ее с определенной интенсивностью. Реализация выработанных рекомендаций по оптимизации темпа нажатия на педаль управления подачей топлива возможна двумя путями. Для автомобилей, находящихся в эксплуатации, необходимо обучение водителей оптимальным режимам управления педалью с помощью специального обучающего прибора. Для проектируемых автомобилей разработано специальное автоматическое устройство, защищенное авторским свидетельством.

Если принять, что годовой выброс сажи одним дизельным автомобилем КамАЗ при пробеге 60 тыс. км составляет около 450 кг, то, с учетом насыщенности транспортных потоков в г. Кургане дизельными автомобилями, примерный годовой выброс сажи будет около 150 т. Учитывая распределение режимов работы в городских транспортных потоках и относительные выбросы токсичных веществ на данных режимах, можно утверждать, что переход водителей к оптимальным режимам движения по экологическим параметрам позволит снизить среднегодовые выбросы сажи дизельными автомобилями в городе примерно на 20–25%, что для Кургана составит около 40 т¹⁴⁷.

Большое значение в охране окружающей природной среды уделяется организационно-правовым мерам охраны природы в промышленности и на транспорте. Все загрязнения, источниками которых являются промышленность и транспорт, можно разделить на две группы:

- механические загрязнения (пыль, мусор);
- химические загрязнения (нефтяные, фекальные);

Имеются два принципиально различных способа борьбы с загрязнениями:

- очистка вредных выбросов и сбросов (дорогостоящий – 20% стоимости промышленного объекта);

¹⁴⁵ См.: *Дмитриев А. Е.* Роль органов внутренних дел в охране окружающей среды. С. 23–26.

¹⁴⁶ См.: *Белякин С. К.* Экономические механизмы стимулирования качества обслуживания автотранспорта.

¹⁴⁷ См.: *Белякин С. К.* Проблемы токсичности и дымности дизельных транспортных средств и некоторые пути их решения [Текст] / С. К. Белякин. СПб., 1998; *Васильев В. И.* Влияние режимов работы на экологическую обстановку в городе Санкт-Петербург / В. И. Васильев, С. П. Жаров. СПб., 1998. С. 32–35.

– разработка и внедрение малоотходных процессов (более дешевый). Применение организационно-правовых мер предполагает наличие объективной информации, поэтому важной предпосылкой таких мер является мониторинг.

– Используя данные мониторинга, принимается решение о применении мер охраны. К организационно-правовым мерам относятся:

- учет и отчетность в природоохранной деятельности;
- планирование природоохранных мероприятий;
- совершенствование техники и технологии;
- материальное стимулирование природоохранительной деятельности;
- управление охраной природы;
- подготовка кадров;
- разработка экологических стандартов;
- экологический контроль;
- разработка экологических паспортов предприятий;
- юридическая ответственность.

Рассматривая правовые вопросы охраны окружающей природной среды в промышленности и на транспорте, необходимо не только внедрение экологически малоотходных технологий в промышленном производстве, но и бережное отношение к землям промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения обороны и иного назначения. Поэтому в хозяйственной деятельности должны учитываться природоохранные требования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов во всех стадиях хозяйственной деятельности.

Важное место в обеспечении охраны окружающей среды занимают планирование, проектирование, строительство, эксплуатация производственных объектов, проведение экологической экспертизы проектов.

Земли, занятые промышленностью и транспортом и т.п. Земельный кодекс РФ выделяет в специальную категорию земель, предоставляемых в пользование или аренду предприятиям, учреждениям и организациям для осуществления возложенных на них специальных задач. Указанная категория земель, как и земли населенных пунктов, используется в народном хозяйстве (и иных целях) в качестве пространственного, операционного базиса для размещения промышленных предприятий, транспортных путей и сооружений, линий электропередач, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны и иного назначения. Этим землям посвящен раздел 16 Земельного кодекса РФ. В ст. 87–93 раскрывается их предназначение, правовой режим и порядок пользования ими.

Эта категория земель характерна тем, что на ее территориях размещаются различные промышленные объекты, сооружения и т. п. Для их нормальной эксплуатации требуются специальные нормативы, охраняемые зоны и т. д.

Поэтому в этих условиях важное место в обеспечении охраны окружающей среды, среды других стадий хозяйственной деятельности играет проектирование предприятий, зданий и других объектов. В процессе проектирования определяются технические решения, условия их реализации и необходимые

материальные затраты, а также экологические ограничения хозяйственной деятельности с учетом природных экологических условий данного региона¹⁴⁸.

Значительную роль в охране окружающей природной среды отводят экологическим службам промышленных предприятий. Общее руководство ими осуществляет директор, действующий на основании Устава предприятия. Он несет ответственность за выполнение возложенных на предприятие обязанностей по охране природы. Непосредственное руководство возлагается на главного инженера, который отвечает за техническую политику на предприятии. Он несет ответственность за создание таких условий производства, которые бы соответствовали требованиям охраны природы. В природоохранительной деятельности принимают участие заместители директора по экономике, маркетингу, капитальному строительству.

Правовой статус экологической службы определяется специальным положением, которое утверждается директором. Основными задачами экологической службы являются:

- организация комплексного природопользования;
- контроль за соблюдением экологических стандартов;
- развитие экологического образования.

Особенностью организации экологической службы является то, что единых требований к ее структуре нет. Особенности деятельности этих служб обуславливаются следующими факторами:

- видом, масштабом, объектом производства и управления предприятием;
- объемом потребления природных ресурсов, количеством и составом выбросов;
- объемом затрат на охрану окружающей среды, капитального строительства природоохранных объектов;
- природно-климатическими условиями в районе, городе.

В то же время структура и направления деятельности должны иметь единство. Оно проявляется в общей для всех промышленных предприятий направленности природоохранной деятельности, которая заключается:

- в организации учета и отчетности;
- в планировании природоохранной работы;
- в координации деятельности предприятия и его отдельных звеньев;
- в контроле;
- в пропаганде экологического законодательства.

В работе по охране природы должны принимать участие все основные подразделения предприятия. Необходимо отметить роль юридического отдела. Основные направления его деятельности в экологической сфере составляет:

- разработка проектов локальных актов нормативного характера;
- переработка, изменение и подготовка к отмене устаревших актов по охране природы;
- участие в планировании социального развития коллектива;
- контроль за соблюдением природоохранительного законодательства;
- пропаганда Российского законодательства.

¹⁴⁸ См.: Воронин Б. А. Правовое регулирование охраны окружающей природной среды при проектировании предприятий, сооружений и иных объектов.

Рассматривая вопрос ответственности предприятий и должностных лиц, следует отметить три вида ответственности: административную, гражданско-правовую и уголовную.

Административная ответственность наступает за виновные действия (бездействия). Устанавливая субъективную сторону административных поступков, совершаемых должностными лицами предприятий, следует оценивать их как волевое, психическое отношение к своим деяниям и их последствиям. При отсутствии вины административная ответственность не должна наступать. Сущность административной ответственности состоит в применении к правонарушителям предусмотренных законом административных санкций на основании постановления компетентного органа. Субъектами признаются физические и юридические лица.

Гражданско-правовая ответственность наступает в случае причинения вреда. В соответствии с нормами гражданского законодательства возмещение вреда осуществляется, прежде всего, в восстановлении прежнего положения в натуре, а при невозможности – в компенсации убытков. Возмещение вреда «в натуре» предполагает рекультивацию земель, расчистку территории, восстановление участка леса и др. Вред должен быть возмещен в полном объеме, включая упущенную выгоду.

Уголовная ответственность наступает за совершение преступления. Объектом выступают общественные отношения в области использования природных ресурсов. Объективная сторона выражается в деянии, посягающем на эти отношения. Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла или неосторожности. Субъектом признаются физические лица.

Так, в Уголовном кодексе РФ ст. 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов» говорится:

«Производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет».

Деяния, повлекшие загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека, либо массовую гибель животных, а равно совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, либо массовое заболевание людей, наказываются лишением свободы на срок от трех до восьми лет».

7.3. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве

Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве особенно важна в России в настоящее время.

Аграрная реформа, начатая в РФ после 1990 г., позволила создать в агропромышленном комплексе страны основы многоукладной экономики. В нем появились крестьянские (фермерские) хозяйства, акционерные общества и товарищества, продолжают функционировать многие совхозы, колхозы, отдельные из них стали унитарными предприятиями.

Государство надеялось, что, создав в аграрном секторе частные предпринимательские структуры, вправе ожидать наполнения рынка страны продовольствием и сельскохозяйственным сырьем для промышленности.

Претерпела серьезные изменения и система государственного управления сельским хозяйством.

Но жизнь, как всегда, внесла свои коррективы. Сегодня положение в агропромышленном секторе характеризуется как катастрофическое, мы являемся свидетелями развала сельскохозяйственного производства в России¹⁴⁹. По оценке А. А. Шутькова¹⁵⁰, производство сельскохозяйственной продукции опустилась на уровень 1962 г. По уровню потребления продуктов питания Россия стала занимать 42-е место в мире. В ее истории текущего столетия такого спада производства еще не было. Так, в годы гражданской войны снижение объема производства составляло 17%, в период коллективизации – 38%, Отечественной войны – 34%)

К сожалению, эволюционное развитие российского сельского самоуправления было прервано в ходе современной аграрно-земельной реформы в Российской Федерации.

Многообразие форм собственности на землю продекларированное ст. 9 Конституции Российской Федерации (1993 г.), приватизация в сельском хозяйстве привели к изменению организационно-правовых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе. Если раньше до 1991 г. хозяйствующими субъектами на селе были государственные совхозы, агрофирмы и огосударственные колхозы, которые содержали на своем балансе жилье, дороги, социальные объекты и вкладывали немалые средства на развитие социальной инфраструктуры, то новые субъекты аграрных правоотношений – крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы, акционерные общества и товарищества, государственные и муниципальные унитарные предприятия в силу создавшегося экономического кризиса оказались финансово несостоятельными.

В результате, сегодня во многих сельских поселениях объекты социального назначения или не работают, или ликвидированы или разорены. Самое страшное, что на селе происходит ликвидация школ, объектов культуры и медицинского обслуживания. Практически прекратила свое существование сфера бытового обслуживания сельских жителей.

Все хозяйствующие субъекты, расположенные на территории сельского поселения обязаны принимать конкретное участие в развитии и обеспечении жизнеспособности в сельских поселениях, ибо сельское поселение – это, прежде всего, среда обитания крестьян, а потом уже место трудовой и хозяйственной деятельности.

Одной из функций Министерства сельского хозяйства является обеспечение жизнедеятельности в сельских поселениях. Но нормы о порядке взаимодействия органов местного сельского самоуправле-

¹⁴⁹ См.: *Воронин В. В.* Аграрно-правовая наука России : история и современность [Текст] / В. В. Воронин. Екатеринбург, 1999. С. 134.

¹⁵⁰ *Шутьков А. А.* Аграрная политика России : социально-экономические проблемы [Текст] / А. А. Шутьков, С. А. Шутьков. М. : Изд-во НИБ, 2008.

ния и соответствующих структур Министерства сельского хозяйства в Российской Федерации в области социального развития села в законодательстве РФ также нет.

Одним словом, если в законодательстве РФ о реформе местного самоуправления более или менее подробно прописаны нормы о регламенте, функциях, формах, методах социальной направленности, в действительности органов местного самоуправления, то совершенно не учтена роль органов местного самоуправления в развитии сельского хозяйства и агропромышленного рынка. Хотя по нашему глубокому убеждению, решение проблемы возрождения отечественного сельского хозяйства в работе органов местного самоуправления должно занимать главное место. Только такой комплексный подход к организации сельского самоуправления будет принят жителями сельских поселений, а реформа органов местного самоуправления получит свое логическое развитие.

При этом необходимо уделять внимание охране окружающей среды. Так Е. А. Бевзюк особое внимание уделяет экологизации транспортного законодательства. Этот процесс охватывает практически все сферы производственной и бытовой жизни, что вытекает из приоритетности законов развития природы, которые необходимо соблюдать в ходе хозяйственной и иной практической деятельности влияющей на состояние естественной среды обитания человека¹⁵¹.

Особенно это важно в охране земель как составной части природного комплекса.

Земля – особый объект, с точки зрения ее экологической и экономической роли в жизни общества и ее месте среди других элементов природного комплекса. Она используется как основное средство производства (в сельском и лесном хозяйстве) и как территориальный ресурс, т.е. пространственный базис для размещения всех других отраслей производства.

Поэтому требования в области охраны окружающей среды в сельском хозяйстве весьма актуальные. При эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Так, в ст. 42, 43 Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержатся и такие правовые нормы как:

- требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения;
- требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений;
- требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений.

С позиции правового регулирования земельных отношений важно подчеркнуть, что земля играет ведущую роль в биосфере и в производственной сфере. От рационального использования земли зависит богатство наций.

¹⁵¹ Бевзюк Е. А. Проблемы экологизации транспортного законодательства [Текст] / Е. А. Бевзюк // Аграрное и земельное право. 2006. № 1. С. 10–15, 140–145.

Неслучайно сейчас уже признана социальная ценность земли не только как экономического, но и как важнейшего экологического фактора. Развитие природоохранной функции земельного права происходит под влиянием основных тенденций развития земельных отношений в условиях НТП, резкого возрастания значения земельных ресурсов и их оптимального использования в интересах всего народного хозяйства и охраны окружающей природной среды. Поэтому Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 42–43) обязывает всех хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц при планировании, проектировании, эксплуатации мелиоративных систем принимать меры по охране земель и окружающей природной среды (сохранение водного баланса, растительности и животного мира от истощения, затопления, обезвоживания).

Утрата управляемости процессами, происходящими в агропромышленном комплексе, и стала одной из главных причин развала аграрного сектора. Недооценка охраны природы в целом наблюдается в нашей стране и сегодня, когда нет органа по охране природы, а есть Министерство природных ресурсов, которое теперь само себя контролирует.

В правовой охране окружающей среды в сельском хозяйстве значительное место отводится Федеральной службе Земельного кадастра России. Он осуществляет следующие мероприятия:

- а) изучает спрос на землю и ее распределение между предприятиями;
- б) занимается резервированием земель;
- в) обеспечивает комплексность использования полезных свойств земли;
- г) обеспечивает правосудие в случае земельных споров.

Все эти направления государственной земельной политики должны находить свое отражение в законодательстве, в первую очередь в земельном праве. Сельскохозяйственные районы весьма различны по природным условиям, типам землепользования и степени освоения. Тем не менее, экологические проблемы в них имеют много общего. Это связано со следующими обстоятельствами:

- охватом антропогенными нагрузками больших площадей, иногда практически на 100 %;
- малой лесистостью и небольшими площадями лугово-степных участков;
- значительной обнаженностью, дифференцированностью и эродированностью почвенного покрова;
- преобладанием определенных видов загрязнения в почве, воде и грунтах, связанных с удобрениями.

Перечисленные обстоятельства свидетельствуют о специфике экологического состояния сельскохозяйственных районов, о правомерности выделения агроэкологического типа оценок территории.

Основной аспект агроэкологической оценки – анализ условий развития сельскохозяйственных растений: их роста, фенологии, урожайности, отношения к удобрениям, болезням, сезонным изменениям условий тепла и влаги, морозам, заморозкам, засухам, переувлажнению.

Экологические условия сельскохозяйственных угодий наиболее изменчивы на площадях неплодильного земледелия. Более стабильны они в зонах орошения, где мероприятия по мелиорации ослабляют влияние внешних условий.

При оценке районов сельского хозяйства важно определить степень устойчивости экосистем к антропогенным нагрузкам. Устойчивость повышается от песчаных грунтов к глинистым, от щелочных

почв к кислым, при снижении континентальности климата, нарастании годового увлажнения и увеличения биологической продуктивности фитоценозов как естественных, так и культурных.

Большая устойчивость угодий западных и северо-западных районов России к антропогенным нагрузкам не всегда имеет решающее значение для экологического состояния. Дело в том, что этим районам характерны более интенсивные типы землепользования, большие дозы вносимых удобрений. Максимальная интенсификация хозяйства характерна для территорий, прилегающих к крупным городам и промышленным зонам (Москва, Санкт-Петербург), которых также больше в западных районах. Очевидно, объективная оценка экологического состояния возможна лишь при равном учете природных и экономических факторов.

Кардинальные изменения природной среды сельскохозяйственных районов обусловлены тем, что на площадях угодий меняются потоки, вещества, нарушается твердый, жидкий и растворенный сток. Сведение лесов увеличивает смыв почвы, твердый сток рек, приводит к заилению русел, водохранилищ, пойменных массивов. Расходы водотоков при сокращении лесных площадей на 10% снижаются в среднем на 5%. Активная миграция элементов по склонам, их быстрое поступление в водоемы с одновременным сокращением стока приводит к сильному загрязнению поверхностных вод. Это загрязнение может быть токсичным, поскольку такие опасные элементы, как кадмий, ртуть, стронций, свинец, цинк, относятся к наиболее подвижным в большинстве видов почв.

Прилегающие к крупным населенным пунктам сельскохозяйственные районы на площадях в сотни квадратных километров испытывают на себе влияние промышленного загрязнения. Наибольшую роль здесь играет загрязнение серой, которая в виде сернистых соединений легко разносится воздушными потоками. В нормально увлажненных нейтральных почвах влияние этого вида загрязнения невелико, но в кислых оно усиливает подкисление. На переувлажненных почвах, особенно на поймах, это может привести к резкому закислению после осушения.

Основные изменения почв в земледелии связаны с механическим воздействием на нее и с внесением удобрений. Вспашка меняет профиль почвы, разрушает структуру, приводит к обеднению верхних горизонтов, способствует усилению водной эрозии и дефляции. Наряду с рыхлением, идет и уплотнение почвы.

Велико также значение органических и минеральных удобрений, мировое потребление которых – около 90 млн т. в год. Удобрения не только компенсируют вынос из почвы азота, фосфора и калия, но нередко оказываются избыточными, заражают подземные и поверхностные воды. Это имеет место главным образом в развитых странах, где вносится более 100 кг/га. В развивающихся странах этот показатель в 5 раз ниже.

Получение высоких урожаев в настоящее время невозможно без использования различных ядохимикатов для защиты растений – пестицидов, потребление которых превышает 4 млн т в год. Однако сейчас их использование сокращается в связи с приспособлением к ним многих вредителей, гибелью почвенных микроорганизмов, заражением овощных культур и накоплением ядовитых веществ в поверхностных водах, донных осадках водоемов, организмах животных и человека.

Чрезмерные антропогенные нагрузки приводят к напряженной экологической обстановке во многих районах сельскохозяйственного освоения. Средняя лесистость – 10,5% при оптимальной – 20%. Одним из примеров этого может служить Харьковская область.

Из 3 140 тыс. га площади области сельхозугодьями занято 2 314 тыс. га, т. е. более 70%. Эродированные земли – 1 700 тыс. га, нарушенные – 3,2 тыс.га. Удельный вес эродированных и эрозийно-опасных земель в общей площади земель приближается к 90%, нарушенных к 0,5%, засоленных к 11–12%. 95% общего объема сточных вод загрязнено и может использоваться для хозяйственно-бытового и технического водоснабжения только после очистки.

Оценка территории Харьковской области по состоянию компонентов природной среды показала, что из 25 районов неблагоприятное состояние поверхностных вод (сильное загрязнение) наблюдается в 5, растительности – в 12 и земель – в 17 районах. 7 районов, включая Харьков, отнесены к неблагоприятным в результате комплексной оценки экологического состояния природной среды.

Таким образом, сельское хозяйство – активная сфера взаимодействия общества и природы, где процессы использования природных богатств, и, прежде всего земли, сочетаются с мерами по охране окружающей природной среды.

Закрепление в законе приоритета сельскохозяйственного землепользования определяется рядом факторов. Прежде всего – особенностями земли. Известно, что земля как объект природы количественно ограничена. Кроме того, земля для сельского хозяйства ничем не заменима. В то же время в отличие от иных средств производства, которые по мере их использования изменяются и изнашиваются, земля постоянно улучшается, если правильно обращаться с ней¹⁵². Выступая в качестве главного средства производства, земли сельскохозяйственного назначения служат базой для получения продуктов питания. «Производство продуктов питания, – писал К. Маркс, – является самым первым условием жизни непосредственных производителей и всякого производства вообще»¹⁵³.

Один из важнейших факторов, определяющих приоритет сельскохозяйственного землепользования, – место сельского хозяйства в народном хозяйстве страны, задачи, стоящие перед сельскохозяйственным производством. Сельское хозяйство представляет собой жизненно важную отрасль производства. Оно обеспечивает население продуктами питания, а промышленность – сырьем. От успехов развития сельскохозяйственного производства в решающей степени зависит повышение жизненного уровня народа. Из продукции сельского хозяйства формируется около трех четвертей фонда народного потребления¹⁵⁴.

Глава 14 Земельного кодекса Российской Федерации посвящена землям сельскохозяйственного назначения, в ст. 77 говорится: «Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей». Предоставление земель сельскохозяйственного назначения, условия и порядок раскрываются в ст. 78–81 Закона.

Глава 2 Земельного кодекса Российской Федерации посвящена охране земель, она обязывает хозяйствующих на земле субъектов осуществлять комплекс мероприятий по охране земель от истощения и загрязнения, эффективно использовать землю в соответствии с ее целевым назначением, применять природоохранные технологии, не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате хозяйственной деятельности.

¹⁵² См.: *Природно-ресурсное право и правовая охрана окружающей среды* С. 392.

¹⁵³ См.: *Маркс К. Соч. [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс. 2-е изд. Т. 25. Ч. 2. С. 184–185.*

¹⁵⁴ См.: *Дмитриев А. Е. Приоритет сельскохозяйственного землепользования в СССР (на материалах Урала). С. 6–7.*

Из этого следует, что земельно-правовые акты вкладывают в содержание данного понятия меры по сохранению, восстановлению, улучшению плодородия почв, предотвращению сокращения сельскохозяйственных земель как источников продовольственно-сырьевого фонда страны. В числе таких мер – борьба с ветровой и водной эрозией почв, бесхозяйственным отношением к земле, мелиорация, рекультивация земель.

Ветровая и водная эрозия распространена на двух третях пахотных земель России. Ежегодно площадь земель, пораженных эрозионными процессами, возрастает на 0,4–0,5 млн га. Только в бассейне Волги построено 14 крупных и сотни небольших водохранилищ, что привело к затоплению 5–6 млн га сельскохозяйственных земель. Много земель выходит из сельскохозяйственного оборота из-за разработки полезных ископаемых, особенно при открытой добыче. Использование тяжелой техники приводит к уплотнению почвы и снижает урожайность на 10–15%.

Рекультивация земель – восстановление нарушенных земель. Получившие землю для временного или постоянного несельскохозяйственного использования обязаны снять и хранить плодородный слой, и после завершения работы восстанавливать его на прежнем месте, либо употреблять для повышения продуктивности других земель. Выполненные работы сдаются по акту землепользователю. При наличии спора дела решаются в суде или арбитражном суде.

Мелиорация – это осушение, либо обводнение, с помощью организационно-технических мероприятий по коренному улучшению земель, т.е. освобождение от излишней влаги, либо орошения обводнения районов, испытывающих недостаток влаги.

Практика показала, что при отсутствии научно обоснованного проведения мелиорационных работ причиняется вред окружающей природной среде. При осушении болот и других земельных площадей усыхают леса, исчезает растительность, животный мир. При обводнении территории происходит подтопление отдельных мест, смывается плодородный слой почвы, начинается процесс окисления земли¹⁵⁵.

При проектировании, строительстве мелиоративных сооружений, приемке мелиоративных систем, их эксплуатации стороны руководствуются ст. 36–38 (экологическая экспертиза), ст. 35–36 (проектирование, строительство, эксплуатация объектов) Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Охрана земель от загрязнения. Земли сельскохозяйственного назначения подвергаются загрязнению из-за таких источников как:

- отходы промышленных предприятий;
- радиация атомных станций или других установок;
- разведка и разработка нефти, угля и других полезных ископаемых.

Консервация деградированных и загрязненных земель – это временное исключение их из хозяйственного оборота. Цель подобной меры – предотвращение развития и устранение процессов деградации почв, восстановление их плодородия и реабилитация загрязнения территорий. Под консервацию попадают и земли загрязненные токсичными промышленными отходами или радиоактивными веществами выше предельно допустимых уровней.

При решении вопроса о консервации земель руководствуются Положением о консервации земель, утвержденным Правительством РФ 5 августа 1992 г.

¹⁵⁵ См.: Петров В. В. Экологическое право России. 1995. С. 424–428.

Химизация – ее цель повышение урожайности. Надзор за этой деятельностью возлагается на Госкомсанэпиднадзор РФ и его органы на местах. В этой деятельности также участвуют такие ведомства как: Минсельхозпрод, Роскомзем, Роскомрыболовства, Рослесхоз, Минздрав, Медпром, Роскомвод и др.¹⁵⁶

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 47–50) запрещает применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду, активно воздействующих на организм человека и окружающую природную среду. Правовая охрана водных ресурсов заключается в том, что вокруг рыбохозяйственных водоемов и источников питьевого снабжения вод устанавливаются санитарные зоны для охраны водоемов от попадания в них агрохимикатов. Размер зон – 2 км от берега. На территориях этих зон, а также на территории водоохраных зон малых рек (они равны обычно 400–600 м) запрещена обработка посевов и почв агрохимикатами, строительство складов для хранения минеральных удобрений и ядохимикатов, горюче-смазочных материалов и, разумеется, строительство животноводческих ферм, устройство мест захоронения и т. д.

Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве, как и в других областях, тесно связана с НТП и в значительной мере определяется им.

В нашей стране пашни на душу населения сокращаются из-за щедрых норм отвода, в том числе за счет земель сельскохозяйственного значения. На одного работника в СССР приходилось в 2–2,5 раза больше промышленных территорий, чем за рубежом. Площадь одних лишь свалок у нас составляет 15 тыс. га. Бытовыми отходами, сточными водами загрязнено более 3 млн га земель. В ходе добычи ископаемых два с лишним млн. гектаров превращено в так называемые лунные ландшафты, где на поверхность вывернуты бесплодные и часто токсичные породы. По Союзу ежегодно снималось до 3 млн м³ – целые Эвересты гумусной ценной земли, которая используется и сейчас плохо или совсем не используется¹⁵⁷.

В последние годы такие темы как: «Правовой режим использования и охраны окружающей среды в промышленности и на транспорте», «Правовой режим использования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве» рассматривались отдельно.

Думается, будет правильно, если мы эти темы объединим одной и назовем ее так: «Правовая охрана окружающей среды в промышленности и сельском хозяйстве».

Дело в том, что жизнь находится в движении, вода, атмосферный воздух, передвижение населения, миграция животных, уплотнение населенных пунктов, все интенсивней становится транспорт, эти и многие другие обстоятельства дают нам основания считать, что эти две темы следует объединить.

Другое дело, что охрана окружающей среды требует постоянного изучения. Особой охране подлежат ценные сельскохозяйственные угодья, которые должны охраняться не только от их сокращения.

¹⁵⁶ См.: *Положение о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами* [Текст] : Постановление Правительства РФ от 5 августа 1992 г. // Российская газета. 1992. 8 сентября.

¹⁵⁷ См.: *Симолян Н. Ничья земля.*

ГЛАВА VIII. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗОН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РИСКА

8.1. Понятие зон повышенного экологического риска

Современный период человеческой деятельности характеризуется бурным развитием НТП, его индустриальная деятельность стремительно увеличивает объемы изымаемых природных ресурсов, что неминуемо приводит к росту отходов, загрязняющих нашу планету и негативно влияет на окружающую природную среду. Естественная сфера обитания человека – биосфера вытесняется техносферой, являющейся источником технических, экологических и иных отраслей. В результате производственной деятельности человека появились сложные природно-производственные комплексы, которые допустимы лишь при гармонизации взаимоотношений «человек – техника – природа» и сбалансированной охране окружающей среды.

Основная масса населения России проживает в экологически нормальных регионах, или зонах нормального экологического риска, где в пределах допустимых норм воздействия функционирует экологическая система и обеспечивается экологическая безопасность людей. Однако территории этих зон постоянно сокращаются из-за увеличения зон повышенного экологического риска. Это зоны хронического загрязнения окружающей среды и повышенной экологической опасности, зоны чрезвычайной экологической ситуации, зоны экологического бедствия.

Общее между всеми названными выше зонами состоит в том, что все они обладают признаками зон повышенного экологического риска. Вместе с тем, каждая из них имеет свои особенности. Классификация таких зон производится по трем определяющим признакам:

- санитарно-гигиеническому;
- экологическому;
- природноресурсовому.

Первый характеризует уровень загрязнения окружающей природной среды и степень ее опасности для здоровья человека, второй свидетельствует о состоянии естественных экологических систем, их способности к процессу обмена веществ и энергии, третий указывает на объемы ресурсного потенциала, его способность обеспечить жизнедеятельность человека, растительного и животного мира. Зонами хронического загрязнения окружающей природной среды и повышенной экологической опасности считаются зоны (территории городов, районов, регионов) с устойчивым высоким уровнем заболеваемости населения от загрязнения или иного вредного воздействия, превышающем среднегодовые показатели за последние 3–5 лет.

В рамках этих зон выделяются регионы, опасные для возникновения аварий, катастроф, стихийных бедствий. Для этих зон характерны три признака:

- наличие аварийно-опасных предприятий;
- подверженность местности стихийным бедствиям, резкому изменению метеоусловий и как следствие этого – многократные превышения предельно допустимых вредных воздействий;
- резкое повышение заболеваемости, смертности людей.

По мере нарастания отрицательных признаков названной зоны, она переходит в категорию зон экологического бедствия, либо в случаях аварий и катастроф – в зоны чрезвычайной экологической си-

туации. Так, значительная территория бывшего СССР оказалась в состоянии экологического бедствия. И это легко понять. Ведь охрана окружающей среды ослаблена, материальная производственно-техническая база нашей экономики и социальной жизни устарела (морально и физически) и плохо содержится, а правила экологической дисциплины на производстве и в быту постоянно нарушаются. В программе «Вести» по телевидению 29 сентября 1995 г. передали, что за 1994–1995 гг. Россия претерпела 1 500 чрезвычайных экологических аварий. Но не только стихийные бедствия являются негативными причинами окружающей природной среды. Такими причинами часто являются безответственные действия. Например, в передаче «Еще одна Россия» 24 февраля 1996 г., что около Финского залива в деревне Лапухина уничтожали химическое оружие, что нанесло вред окружающей среде. Какие последствия для жителей этого региона, а также для всей фауны и флоры наступили и как они проявятся в будущем? И кто за это ответит?

А между тем по имеющимся сведениям, износ промышленной инфраструктуры в стране составляет 70%. Зоны безопасности вокруг опасных промышленных объектов застраиваются жилыми домами, школами, детскими садами. Резко снизилась дисциплина на производстве. Продолжается сокрытие от населения масштабов экологически бедственного состояния страны. Население практически не знает, что нужно делать в случае промышленной аварии. В 1991 г. зарегистрировано около 1 млн острых химических отравлений на производстве и в быту, в том числе 50 тыс. со смертельным исходом

При таком стечении обстоятельств обнаруживаются экологические дефекты прошлой деятельности и возникают новые негативные последствия. Разумеется, все это пагубно влияет на здоровье населения и вызывает соответствующую социальную реакцию.

На территории бывшего Союза выделено около 300 районов с острой экологической ситуацией. Они занимают 16% общей площади прежнего государства. В целом 20% всего населения и 39% городского населения проживают в условиях неблагоприятной экологической обстановки.

За последние годы во всем мире появились тревожные симптомы кризисной тенденции к возрастанию числа и масштабов опасных экологических состояний. Речь идет хотя и о локальных, но крупномасштабных и долговременных нарушениях состояния природной среды в результате промышленных аварий, серьезных ошибок в планировании экономического развития и вследствие стихийных бедствий. Такие нарушения состояния природной среды нередко охватывают целые экосистемы и носят устойчивый характер, т.е. они или совсем не поддаются исправлению, или для ликвидации их последствий требуются большие сроки и громадные материальные затраты. Они нередко приводят к массовой гибели людей и других живых существ, либо крайне отрицательно сказываются на здоровье, материальном и духовном благополучии человека. По сути своей это – локальные экологические катастрофы.

Такого рода ситуации в разное время возникали в Японии, в результате загрязнения тяжелыми металлами залива Минимата, на западе Франции, вследствие разлива нефти у берегов Бретани, следовавшего за аварией танкера «Амоко-Кадис», в Италии (Совезо) и Индии (Бхопал), в связи с авариями на химических предприятиях, в бассейне Рейна, из-за утечки токсичных веществ с промышленных складов в Базеле, в США, у южных берегов Аляски, после самого крупного в мире разлива нефти при аварии танкера «Экссон-Валдез» и т. д.

Однако пальма первенства в создании локальных экологических катастроф (по количеству и масштабам) принадлежит, на наш взгляд, нашей стране. Наиболее яркие и впечатляющие картины такого рода катастроф можно видеть на территории, пораженной радионуклидами при аварии Чернобыльской АЭС, а также в бассейне Аральского моря.

Как отмечено в постановлении Верховного Совета СССР «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» от 27 ноября 1989 г., локальные экологические катастрофы назревают в ряде районов, где природная среда наиболее интенсивно эксплуатируется в общественном производстве. На грани экологического кризиса Калмыкия, Приднестровье, Донбасс, Урал, Кузбасс, бассейны Волги, Севана, Иссык-Куля, Балхаша и Ладожского озера, Черного, Азовского, Каспийского и Балтийского морей. Наряду с этим многочисленные аварии в промышленности и на транспорте, различные нарушения экологических требований в народном хозяйстве создают то в одном, то в другом месте крайне острые экологические ситуации на короткие или продолжительные сроки. Угрожающая обстановка не должна остаться без внимания.

Разумеется, в каждом случае возникновения локальной экологической катастрофы местные и центральные власти государства и широкая общественность должны как-то реагировать, принимать срочные и долговременные меры по ликвидации и предупреждению самих аварий и их экологически вредных последствий, по спасению людей и животных, защите личных и имущественных прав граждан, сохранению объектов народного хозяйства, природных и культурных ценностей, а в конечном счете по достижению полного благополучия на пострадавших территориях. Поскольку же такое реагирование приобретает регулярный характер, возникает необходимость его правового и административного обеспечения. Требуются законодательные и подзаконные правовые нормы по регулированию профилактических и корректирующих мер, определению сущности уже вошедшей в практику классификации категорий зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия, по четкой регламентации правового режима пострадавших территорий, в том числе режима управления, природопользования, хозяйственной и других видов деятельности.

Требуется также создание постоянных или временных административных структур, которые обеспечивали бы применение права, координацию, планирование и оперативное регулирование всех видов деятельности в зонах поражения (подобно комиссиям по чрезвычайным ситуациям, комитетам по ликвидации последствий Чернобыльской аварии в РФ, Беларуси и на Украине, межреспубликанской комиссии по восстановлению Аральского моря и др.). Но наряду со всем этим необходимы разработка и внедрение в практику формализованного юридического понятия зоны экологического риска, ситуации и бедствия. Существуют две главные причины, обуславливающие необходимость такого понятия. Одна из них касается упорядочения практики принятия решений государственными органами в условиях экстремальных экологических ситуаций. Иначе говоря, должны быть установлены критерии определения самого факта экологической ситуации и бедствия обозначения их границ и масштабов, порядок идентификации жертв, выявления потерь и всех других вредных последствий, проведения спасательных работ, оказания помощи, предоставления компенсации и т. д. Другая причина заключается в необходимости предупреждать и устранять панику, чрезмерные эмоции и избегать принятия под их влиянием произвольных решений.

Ясно, что практика в этой сфере должна быть упорядочена при помощи законодательства. Недостаточно объявить территорию зоной экологического бедствия. Необходимо еще определить, какие юридические последствия отсюда вытекают для местного населения и для государства. Все это до сего времени в законодательстве не решалось. И только в новых законах об охране окружающей природной среды, принятых в ряде республик (Казахстан, Кыргызстан, Украина, Российская Федерация) эти вопросы нашли отражение. Решение их основывалось на одинаково понимаемой теоретической концепции, которая предусматривает 2 категории зон:

- чрезвычайной экологической ситуации;
- экологического бедствия.

Необходимо всегда помнить, что в природе существует равновесие, и ее необходимо воспринимать такой, какая она есть. Человек должен подстраиваться под природу. Мы же над этим стали задумываться лишь последние десятилетия. Однако продолжаем воевать с природой, что означает то, что делаем вызов сами себе, так как человек сам частица природы. Зоны повышенного экологического риска – это порождение непродуманной человеческой деятельности. Поэтому прежде чем приступить к выполнению каких-то действий, которые даже косвенно могут повлиять на окружающую среду, необходимо учитывать законы природы и права человека.

В идеале это право может предполагать набор естественных условий жизни человека. Однако на деле оно представляется в виде прав граждан участвовать в выработке и исполнении экологических решений, получать информацию о ходе их реализации и о состоянии окружающей среды, обращаться в государственные органы с предупреждением, заявлениями и жалобами по вопросам окружающей среды, в том числе в суд с исками возмещения ущерба, причиненного нарушениями экологического законодательства, обязывают общество и государство консультироваться со своими гражданами по вопросам их природного благополучия. На первый взгляд все это хорошо, демократично, каждый гражданин имеет право выразить свое отношение к охране окружающей природной среды.

Конец XX века характеризуется мощным рывком в развитии научно технического прогресса, ростом социальных противоречий, резким демографическим взрывом, ухудшением окружающей человека природной среды. Выходит мы, своими непродуманными действиями, образуем зоны экологического риска, которые затем перерастают в зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия.

Будущее биосферы стало предметом пристального внимания представителей многих отраслей научного знания, что само по себе может быть достаточным основанием для выделения особой группы проблем – философско-методологических проблем экологического прогнозирования. Следует подчеркнуть, что данный аспект является одной из «слабостей молодой науки футурологии» в целом. Разработка этих проблем является одним из важнейших требований развития человеческой культуры на современном этапе развития человечества¹⁵⁸. Ученые согласились, что принятая политика по принципу «реагировать и исправлять» бесплодна, повсеместно завела в тупик.

¹⁵⁸ См.: Моисеев Н. Н. Человек, среда, общество : проблемы формального описания [Текст] / Н. Н. Моисеев. М., 1985.

«Предвидеть и предотвращать – единственно реалистический подход»¹⁵⁹.

Исследование будущего поможет всем странам мира решить самый насущный вопрос: как направить огромную по своим масштабам циркуляцию природных сил и ресурсов по пути, который будет полнее удовлетворять потребности людей и не нарушать при этом экологические процессы?

Научное прогнозирование (в отличие от разнообразных форм ненаучного предвидения) — это соответственно непрерывное, специальное, имеющее свою методологию и технику исследование, проводимое в рамках управления, с целью повышения уровня его обоснованности и эффективности.

Исследование будущего разделяется на два качественно различных направления: поисковое (исследовательское) и нормативное прогнозирование. Поисковое прогнозирование – это анализ перспектив развития существующих тенденций на определенный период и определение на этой основе вероятных состояний объектов управления в будущем при условии сохранения существующих тенденций в неизменном состоянии или проведения тех или иных мероприятий с помощью управленческих воздействий. Нормативное прогнозирование (иногда его называют «прогнозированием наоборот», так как в данном случае исследование идет в обратном направлении: от будущего к настоящему) представляет собой попытку рационально организованного анализа возможных путей достижения целей оптимизации управления. Этот вид прогнозов как бы отвечает на вопрос: «Что можно или нужно сделать для того, чтобы достичь поставленных целей или решить принятые задачи?» Предметом нормативного прогнозирования выступают субъективные факторы (идеи, гипотезы, предположения, этические нормы, социальные идеалы, целевые установки), которые, как показывает история, могут решающим образом изменить характер протекающих процессов, а также стать причиной появления качественно новых, непредсказуемых феноменов действительности.

В исследовании различных аспектов взаимосвязи человека и биосферы можно выделить ряд стадий: описание – исходный, эмпирический этап, отвечающий на вопрос «что происходит в окружающей среде и в самом человеке?»; объяснение – промежуточный, теоретический этап, отвечающий на вопрос «почему это происходит?»; предвидение – завершающий, практически ориентированный этап экологического исследования, который должен давать ответы на два (как минимум) вопроса: «каким образом обнаруженные тенденции будут вести себя в будущем?» и «что следует предпринять для того, чтобы предотвратить нежелательные явления или, наоборот, способствовать реализации благоприятных возможностей?».

К середине 1980-х годов имелось более 15 глобальных прогнозов, получивших название «моделей мира». Самые известные и, пожалуй, наиболее интересные из них – это «Мировая динамика» Дж. Форрестера, «Пределы роста» Д. Медоуза с соавторами, «Человечество у поворотного пункта» М. Месаровича и Э. Пестеля, «Латиноамериканская модель Баричоле» А. О. Эрреры, «Будущее мировой экономики» В. Леонтьева, «Мир в 2000 г. Доклад президенту» и другие.

¹⁵⁹ См.: Brundtland G. H. Opening address to the Seventh meeting of the World commission on environment and development [Text] / G. H Brundtland // World Commition on Environment. Highlights from the Pablic hearing. M., 1986.

8.2. Понятие зон чрезвычайных экологических ситуаций

Согласно постановлению Правительства РФ «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в основу классификации таких ситуаций должны быть положены тяжесть и их территориальное распространение. Эти ситуации подразделяются, в зависимости от количества людей, пострадавших в таких ситуациях, у которых оказались нарушенными условия жизнедеятельности и размер материального ущерба и границ распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций.

По этим основаниям чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, местные, территориальные, федеральные и трансграничные.

К локальным отнесены чрезвычайные ситуации, в результате которых пострадало не более 10 чел., либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 чел., либо материальный ущерб составляет не более 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации, либо ее зона не выходит за пределы территории объекта производственного и социального назначения.

К местной отнесены ситуации, в результате которых пострадало свыше 10 чел., но не более 50, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 чел., либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации, либо ее зона не выходит за пределы населенного пункта, города, района.

Территориальными считаются чрезвычайные ситуации, в результате которых пострадало свыше 50, но не более 500 чел., либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 чел., либо материальный ущерб составляет 5 тыс., но не более 5 млн минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации, либо ее зоны не выходят за пределы территории РФ.

К федеральным отнесены чрезвычайные ситуации, в результате которых пострадало свыше 500 чел., либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1 000 чел., либо материальный ущерб составляет свыше 5 млн минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации, либо ее зона выходит за пределы двух субъектов РФ.

Представляется, что приведенная классификация чрезвычайных ситуаций может быть принята во внимание и при характеристике экологической безопасности, учитывая тяжесть угрожающей опасности окружающей природной среды здоровью человека и территории, на которую она может распространяться. Исходя из этого критерия, можно подразделить экологическую безопасность на глобальную (охватывающую нашу планету), национальную (касающуюся экологической безопасности отдельно взятого государства), региональную (применительно к тем или иным регионам тех или иных государств), местную (касающуюся отдельных местностей), индивидуальную (когда речь идет об экологической безопасности человека, гражданина, его жилища, гарантиях и защите его экологических прав и законных интересов в данной области).

Для понимания экологической безопасности важное значение имеет характеристика таких важнейших ее составляющих, как объекты и субъекты правоотношений в данной сфере отношений.

Основными объектами экологической безопасности являются:

- человек, его объединения и общество в целом (государство и его органы);

– окружающая природная среда и ее составляющие (отдельные природные объекты, экосистемы, особо охраняемые территории и др.).

Как предусмотрено нашей Конституцией, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Под охрану государства и права в данной сфере поставлены, прежде всего, здоровье человека, а также его имущество и законные интересы, что нашло нормативное закрепление не только в Основном законе, но и в ряде других нормативно-правовых актов, конкретизирующих и уточняющих соответствующие конституционные положения. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» правам граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду посвящена гл. 3. В других разделах этого закона говорится о правах и обязанностях соответствующих государственных и общественных и общественных органах в данной сфере отношений. Иными словами, вне деятельности человека и гражданина, его прав и свобод, являющихся высшей ценностью, вне прав и обязанностей общественных организаций и государства в целом, нет и не может быть надлежащего решения проблем обеспечения экологической безопасности строгого соблюдения прав и обязанностей в данной сфере отношений¹⁶⁰.

Как уже отмечалось, можно избежать экологического риска, который приводит к чрезвычайным экологическим ситуациям. Состояния чрезвычайной ситуации, по законодательству РФ, имеет место, когда нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей на объекте или на территории, вызванные аварией, катастрофой, стихийным или экологическим бедствием, эпидемией, эпизоотией, эпизоотией, применением возможным противником современных средств поражения, приведшим или могущим привести к людским и материальным потерям (Положение «О Российской системе предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях», утвержденное постановлением Правительства РФ от 18 апреля 1992 г.).

Исходя из этого, зона чрезвычайной экологической ситуации значительно меньше по своему содержанию, так как она включает лишь два условия.

Аварии, катастрофы и стихийные бедствия являются источниками, образующими зоны чрезвычайной экологической ситуации. В нашей стране было принято не мало актов, направленных на улучшение экологической обстановки территорий, таких как Север, Урал, Прикаспий и т.п., но все эти решения как правило остаются лишь пожеланиями. Причин такого результата достаточно. Это несоответствие законов реальной экологической ситуации, непродуманность процедуры их реализации, просто невыполнение законов даже порой правоохранительными органами. Так в России принят закон и ряд нормативных актов, направленных на осуществление экологической экспертизы как части управленческой экологической деятельности. Однако ряд правовых вопросов нуждается в своем решении. Среди них – правовые последствия общественной экспертизы, ведь ее заключение до сих пор носит рекомендательный характер, обеспечение независимости подбора и поведения экспертов, гарантии их компетентности, прекращение финансирования при отрицательном заключении государственной экологической экспертизы, преодоление негативного отношения общественности к новому строительству.

Для эффективного осуществления экологической экспертизы необходимо соблюдение государственной дисциплины, правопорядка, требований законодательства и иных нормативных актов, предусматривающих стадии, этапы, формы, сроки проведения экологической экспертизы, помещения, в том

¹⁶⁰ См.: Веденин Н. Н. Экологическая безопасность: понятие, основные принципы [Текст] / Н. Н. Веденин // Актуальные проблемы правопорядка : сб. науч. статей. М., 2000. Вып. 2. С. 58–61.

числе библиотечные, для ознакомления граждан с проектами и заявлениями о воздействии на окружающую среду.

Право на благоприятную окружающую среду ведет свой отсчет от Стокгольмской конференции 1972 г., поэтому в принятой в РФ Декларации прав и свобод человека (1991 г.) предусматривается право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими нарушениями (ст. 29). К тому краеугольному положению имеют прямое касательство и такие провозглашенные в Декларации прав человека, как право на получение полной и достоверной информации о положении дел во всех сферах государственной, экономической, общественной и международной жизни, а также по вопросам прав, законных интересов и обязанностей (ст. 12), право каждого человека на достаточный и достойный жизненный уровень, улучшение условий жизни (ст. 25), право на охрану здоровья (ст. 28).

Казалось бы, все расписано и прав достаточно у каждого гражданина России, но в жизни гораздо сложнее. Так академик А. Яблоков, известный эколог, неоднократно выступал по телевидению и обращал внимание на то, как сложно решаются экологические вопросы в нашей стране. Он даже назвал две страны, где не занимаются охраной окружающей среды – это Гондурас и Россия. Такое соседство наверно не случайно, так как режим, созданный Лениным и Сталиным, еще долго будет давать о себе знать. Ленин «борец за справедливость» ненавидел Россию. Однажды в разговоре с Верой Засулич они говорили о парламентской России. Ленин высказал свое мнение. Он сказал, что парламентская Россия не возможна, ее можно лишь взорвать – это страна рабов, держиморд. А сталинский режим оставил отпечаток страха и унижений на несколько поколений. Все это происходило в коммунистическом режиме. При этом режиме мы столько сосредоточили вооружений, что хватило бы уничтожить все живое на нашей планете. На это было много затрачено средств, а теперь возникла проблема уничтожения этого вооружения. Мы далеко зашли. И здесь применима поговорка – «никто не заходит так далеко как тот, кто не знает, куда идет». Жизнь человека для большевиков, а затем коммунистов просто статистика, поэтому у нас слабое самосознание, оно начинает снова проявляться, так как его разрушили в 1917 г. Наша страна очень богатая, однако, народ в большей части нищий. Когда страна богатая, а народ в ней бедный – это преступление. Поэтому наши власти все эти годы не заслуживают положительной оценки в своей деятельности.

В такой ситуации, в которой оказалась Россия в последние 80 лет, невозможно себе представить здоровую экологическую среду. Поэтому появились такие понятия как зоны чрезвычайных экологических ситуаций и зоны экологического бедствия. Разумеется, эти вопросы затрагивают многие страны. Другой вопрос, что не в одинаковой степени. Так согласно гл. 8 Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится о зонах экологического бедствия и зонах чрезвычайных ситуаций. Статья 57 посвящена порядку установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций. В ней говорится:

«1. Порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия.

2. Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законодательством о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и технического характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территории или водного пространства, в которых в результате разрушительного действия стихийных сил природы либо имевших место аварии, катастроф происходят отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью человека, состоянию естественных экологических систем, генетическому фонду растений и животных. Зоны чрезвычайной экологической ситуации создаются по решению Правительства РФ. Общее руководство созданием и функционированием зон чрезвычайных (а не только экологических) ситуаций в целом правительство возложило на Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС). МЧС РФ действует на основе положения «О Российской системе предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях», утвержденного правительством РФ 18 апреля 1992 г. Положение подразделяет всю систему предупреждений и действий на две подсистемы – территориальную и функциональную. В рамках территории и функций МЧС РФ координирует свои связи с органами Министерства природных ресурсов РФ, МВД, МИД, ФСБ, Минсельхоза, Госатомнадзора, Госгортехнадзора, Минздрава, Минэкономики, Минфина и т. д.

Финансовые средства на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций расходуются из резервного фонда Правительства РФ. Основанием для расходования средств является решение Правительства РФ, которое принимается на основе заявки МЧС, Минфинансов, Минэкономики. Выделенные средства расходуются на выполнение аварийно-спасательных работ, оказание материальной помощи пострадавшим, развертывание и содержание временных пунктов проживания. По завершению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций МЧС РФ представляет в Правительство отчет о произведенных расходах на ликвидацию опасных для людей последствий, изменения качества природной среды и на меры оказания помощи населению, реабилитации пострадавших территорий.

8.3. Зоны экологического бедствия

Зонами экологического бедствия объявляются участки, территории РФ, где в результате хозяйственной и иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны. Когда речь шла о зонах чрезвычайных экологических ситуаций, то здесь характерным было то, что на этих территориях происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных. В зонах экологического бедствия в этом отношении уже произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды со всеми вытекающими последствиями. В этом есть существенная разница. Поэтому признание территории зоной экологического бедствия влечет за собой проведения необходимых мероприятий, таких как ограничение, приостановление, прекращение, или перепрофилирование экологически вредных производств. Не сделав этого, невозможно остановить деградацию природной среды, в силу которой территория перешла в зону бедствия; осуществление мероприятий по восстановлению потерь в природной среде, оздоровлению окружающей среды; компенсация вреда здоровью граждан, выдача экологического пособия и других льгот.

По общепринятому мнению, зона экологического бедствия – ограниченная часть пространства, в пределах которого произошли устойчивые отрицательные изменения природной среды, несовместимые с нормальной жизнедеятельностью человека.

Конечно, факт устойчивых отрицательных изменений природной среды определяется экспертным путем. Инициатива может принадлежать общественности или государственным органам, но при любых обстоятельствах экспертное заключение об изменениях природной среды необходимо.

Среди прочего могут возникнуть вопросы: Что есть экологическое бедствие? Бедствие для кого? Именно в ответе на эти вопросы и содержится главный критерий зоны экологического бедствия – невозможность нормальной человеческой жизнедеятельности.

Зона экологического бедствия характеризуется рядом объективных и субъективных признаков. Прежде всего она представляет собой часть пространства биосферы Земли, в которой произошли устойчивые неблагоприятные для людей изменения природной среды. Именно часть. В случае же таких изменений на всей планете выделение зоны экологического бедствия утратит смысл. В этом случае возникает такое опасное состояние природной среды, которому отвечало бы понятие глобальной экологической катастрофы, с которой в свою очередь связывается вероятность гибели человечества.

Но пространство зоны экологического бедствия мыслится достаточно обширным. В частности, ее границы могут совпадать с границами какой-либо крупной экосистемы (например, водосборного бассейна реки, озера) или иного экологического региона, но не обязательно. В вещественный состав экозоны войдут все материальные реальности, оказавшиеся в ее пределах, как естественного, так и антропогенного происхождения. Это прежде всего земная поверхность со всеми находящимися на ней объектами (лесами и иными формами существования флоры, водными объектами, животным миром) и вещами, характер которых социально обусловлен движимым и недвижимым имуществом. При определенных условиях в ее состав войдут недра Земли и околосреднее воздушное пространство. Следовательно, зона экологического бедствия – понятие объемное. Качество объемности связано со способами обозначения границ зоны. В большинстве случаев, видимо, достаточно обозначить ее границы только на земной поверхности указанием географических координат, расстановкой опознавательных знаков на местности, устройством ограждений и т. д. Но при необходимости можно определить ее границы и в недрах Земли, глубинах вод или воздушном пространстве.

В реальной жизни границы зоны экологического бедствия определяются субъективно, т.е. по усмотрению уполномоченных на то государственных органов путем принятия официального решения с соблюдением определенной процедуры. Если учесть, что объявление той или иной территории зоной экологического бедствия сопряжено с серьезными и долгосрочными ограничениями жизнедеятельности людей и другими последствиями, то следует признать, что решение по данному вопросу должно быть принято представительным органом власти или главой государства. Применительно к РФ установлено, что зоны экологического бедствия объявляются постановлениями Верховного Совета РФ, либо указами Президента РФ по представлению социально уполномоченных на то государственных органов РФ в области охраны окружающей среды на основании заключения государственной экологической экспертизы. Попутно надо заметить, что во избежание юридических и политических недоразумений желательно воздерживаться от легковесного и опрометчивого употребления понятия «зона экологического бед-

ствия», как это иногда бывает в речах парламентариев и журналистских публикациях. Необходимо помнить, что та или иная местность только тогда может считаться зоной экологического бедствия, когда об этом принято официальное решение в установленном порядке.

Основанием для принятия законодательным органом решения об учреждении зоны экологического бедствия является всесторонне обоснованное предложение государственного контрольно-надзорного органа (например, комиссии по чрезвычайным ситуациям), научного учреждения или образованной для данного случая комиссии (группы специалистов), либо совокупность документально обоснованных предложений, исходящих от заинтересованных государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и групп населения. Такого рода предложения до их реализации должны быть подвергнуты экологической экспертизе.

Поскольку для решения вопроса об учреждении экозоны требуются веские основания, подтверждающие факт изменения состояния природной среды и невозможность в связи с этим нормальной жизнедеятельности населения на данной территории в течение достаточно длительного периода, необходимыми становятся предварительные исследования. В частности, изменение природной среды должно быть признано несовместимым с нормальной жизнедеятельностью людей, если в результате таких исследований устанавливается, что в создавшихся условиях люди не могут быть здоровыми, что заболевания носят или будут носить массовый характер, что возникли стабильные условия бытового дискомфорта (исчезли источники хозяйственно-питьевого водоснабжения, природные условия для ведения домашнего хозяйства и отдыха), нарушились условия для нормального функционирования сельскохозяйственных, промышленных, транспортных и иных предприятий, идут процессы опустынивания, заболачивания, деградации растительного и животного мира. Разумеется, должны быть выяснены и причины подобных изменений природной среды.

От зон экологического бедствия, которые объявляются на многолетний срок, необходимо отличать территории, где в связи с антропогенными или стихийными явлениями (наводнения, землетрясения, эпидемии, эпизоотии и т. д.) объявлено чрезвычайное положение, которое предусмотрено специальным законодательством.

По действующему законодательству чрезвычайное положение является временной мерой, объявляемой в интересах обеспечения безопасности населения при стихийных бедствиях, крупных авариях или катастрофах, эпидемиях, эпизоотиях, а также при массовых беспорядках. Его целью является скорейшая нормализация обстановки, восстановление законности и правопорядка.

Чрезвычайное положение может быть объявлено и в связи с авариями. Например, 14 сентября 1991 г. в районе железнодорожной станции Жлобин Гомельской области в результате аварии и повреждения железнодорожной цистерны с техническим формалином произошло интенсивное загрязнение окружающей среды, опасное для людей и животных. Для ликвидации загрязнения было объявлено чрезвычайное положение сроком на 2 дня на ограниченной территории. На короткое время объявлялось чрезвычайное положение в Уфе, когда городская система питьевого водоснабжения и запасы питьевой воды оказались загрязненными фенолом.

Но в случаях экологического бедствия создается совсем иное положение: происходит обширное расстройство экологической системы (как, например, в зоне Арала), которое не может быть устранено в ко-

роткие сроки и которое неблагоприятно воздействует на местное население. Один из типичных примеров экологически бедственной ситуации относится к дальневосточному региону, который в сознании большинства граждан РФ считается краем богатейшим и благоприятным для жизни людей. Главный санитарный врач Дальнегорского района Приморского края считает, что Дальнегорск и прилегающие территории должны быть объявлены зоной экологического бедствия. Причиной деформации экосистемы является деятельность крупного химического комплекса по производству бора, сопряженная с устойчивым загрязнением атмосферного воздуха, почвы и водоемов, разрушением благоприятных природных ландшафтов (из-за наличия шахт и карьеров, отвалов горных пород), деградацией растительного и животного мира.

Химический комплекс был построен в 1960-х годах как флагман отечественной индустрии по выпуску борсодержащих продуктов, эмалей, основ для минеральных удобрений и взрывчатых веществ, но без учета даже минимальных требований по охране окружающей среды. В результате возникло устойчивое загрязнение ее кадмием, мышьяком, бором, свинцом и другими вредными веществами. По мнению главного санитарного врача, рабочие, занятые на работах в рудниках и карьерах, на обогажительных фабриках, защищены лучше, чем местное население. Они владеют средствами охраны труда и техники безопасности, получают молоко за работу во вредных условиях, льготные пенсии и другие материальные блага. У местного же населения, не связанного с работой на химическом комбинате, ничего этого нет. В результате медицинская статистика показывает, что за последние 5 лет резко увеличилось число респираторных и аллергических заболеваний, случаев женского бесплодия, патологического протекания беременности; все больше рождается детей с различными аномалиями, зафиксирован всплеск онкологических заболеваний.

Последствия деятельности химического комбината видны повсеместно. Скрытые до основания сопки, загаженные долины, хвостохранилища, источающие ядовитые отходы в некогда нерестовые реки, мертвая тайга на участках, где остался химический след. Все испорчено настолько, что процесс восстановления, если даже его начать немедленно, может затянуться на десятки и сотни лет. Но пока-то и восстановление не начато. Поэтому люди требуют, чтобы такие территории были объявлены зонами экологического бедствия, со всеми вытекающими из этого последствиями. Аналогичную картину в более крупных масштабах можно увидеть в низовьях Днепра, на Урале, в районе Норильска, Восточном Казахстане и других районах.

Общее понятие деятельности по обеспечению безопасности сформулировано в Законе РФ от 12 декабря 2010 года «О безопасности» (СЗ РФ. 2011. № 1. Ст.2).

Оценка текущего состояния экологической безопасности на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет 15 процентов территории страны), оценивается как неблагополучная по экологическим параметрам. Причины этому разные: химические, биологические, технические, износ (более 60% основных фондов опасных производственных объектов, что отрицательно воздействует на окружающую среду и здоровье людей)¹⁶¹

¹⁶¹ См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

ГЛАВА IX. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

9.1. Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды, его задачи и принципы

По мнению М. М. Бринчука, международное право окружающей среды представляет собой совокупность международно-правовых норм, регулирующих отношения между субъектами по обеспечению рационального использования природных ресурсов Земли и охране глобальной окружающей среды от вредных воздействий в интересах настоящего и будущего поколений людей¹⁶².

Правовая охрана окружающей среды в зарубежных странах и ее международно-правовая охрана представляют значительный интерес, особенно в наши дни, в век глобализации и тесного международного сотрудничества различных стран. В такой сфере, как охрана окружающей среды, многие проблемы не могут быть разрешены в рамках отдельно взятых государств или группы их, а поддаются решению лишь в рамках всего мирового сообщества¹⁶³.

Поэтому сегодня необходимо решать экологические вопросы, прежде всего на мировом уровне.

Сегодня прогресс науки и техники неизменно увеличил могущество человека, его возможности «покорять природу», использовать ее ресурсы. Но вмешательство человека в природные процессы, нередко сравнимо, по своим последствиям, с геологическими катаклизмами, во многих случаях носит необратимый характер, что и обуславливает необходимость охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, как самого человека, так и всего живого на Земле¹⁶⁴.

В настоящее время не только осознана важность экологических проблем (это было понятно еще в прошлом веке), но предпринимаются практические шаги, в том числе и в глобальном масштабе, по предотвращению надвигающейся экологической катастрофы, перестройке, экономике, на принципиально новой основе, обеспечивающей экологическую безопасность, обеспечение природных ресурсов, переход к экономике нового типа, предусматривающей использование вторичного сырья и возобновляемых источников энергии. На конференции ООН по охране окружающей среды (3–14 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро) были подведены итоги двадцатилетней деятельности по охране окружающей среды и сделан глобальный вывод – человечество не может развиваться так, как оно развивалось раньше, иначе наша планета превратится в безжизненную пустыню, а человек, как вид, погибнет.

Поэтому международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды уделяется значительное внимание. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» этому отведена гл. 15. Так, ст. 81–82 посвящены этому. В них говорится:

– о принципах международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Статья 81 говорит о том, что Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами меж-

¹⁶² См. Бринчук М. М., Редникова Т. В. Кодекс окружающей среды Швеции // Экологическое право 2010. № 6. С. 36-39.

¹⁶³ См.: Веденин Н. Н. Экологическое право. 2007. С. 252.

¹⁶⁴ См.: Веденин Н. Н. Экологическая безопасность: понятие, основные принципы. С. 53.

дународного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды;

– международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Статья 82 посвящена международным договорам Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации.

Если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Наше поколение стало свидетелем драматических событий, изменивших отношения человека к окружающей среде. Рост народонаселения Земли, НТП способствуют воздействию человека на окружающую среду. Взаимосвязь человечества с Землей изменила свой характер, разрушения окружающей среды могут иметь глобальные последствия, единственный выход из создавшегося положения – это не воздействие на окружающую среду, а взаимодействие с ней. Развитие человеческого общества ставит выживание человека под реальную угрозу. В результате необдуманной хозяйственной деятельности человека, планета Земля становится все меньше для этого пригодной. В настоящее время 1/4 ее населения потребляет 2/3 общемировых ресурсов, а 1/2 человечества ели сводит концы с концами. Поэтому сейчас самым важным является создание эффективных мер влияющих как на окружающую среду, так и на использование природных богатств.

Вот почему в комплексе прав личности на первое место сейчас выдвигается право на жизнь, на среду и условия труда, не угрожающие ее существованию.

Право на жизнь – это конституционное право, в ст. 2 записано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

В ст. 42 Конституции РФ закреплено право граждан на благоприятную окружающую среду. Реализация права человека на жизнь, простого и естественного, невозможна без международного решения экологических проблем.

Согласно п. 2 ст. 1 «Декларации прав и свобод человека и гражданина» от 22 ноября 1991 г. и ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры имеют преимущество перед законами РФ.

Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. определены основные положения государственной стратегии по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. Государству также следует руководствоваться документами состоявшейся в июне 1992 г. в Рио-Жанейро Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Конференция приняла рекомендации по переходу к устойчивому развитию, требующему решения стратегических задач, которые стоят перед мировым сообществом.

Проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками отдельных стран или регионов. Объективные законы природы определяют экологические требования. Окружающая нас среда представляет собой единое целое, составную часть планетарной экологической системы. Например, в результате вредных выбросов промышленности одной страны, выпадают кислотные дожди в другой стране. Большой урон планетарной экосистеме нанесен ядерными испытаниями России, США, Франции, Китая. Авария на Чернобыльской АЭС оказала влияние на экологию всей планеты в целом.

Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды все отчетливее формируется как международное экологическое право, как самостоятельную отрасль права, объектами которого являются космос, мировой океан, международные реки, атмосферный воздух, отдельные объекты животного мира и т. п.

Развитие международного законодательства в области охраны окружающей среды обусловлено проблемами разрастающегося экологического кризиса.

В результате хозяйственной деятельности происходит усиление парникового эффекта. Удвоение содержания углекислого газа в атмосфере станет причиной повышения температуры, что приведет к катастрофическому изменению климатического состояния земли.

Подъем уровня моря и возможность затопления целых регионов в разных частях планеты, угрожает таким странам, как Бангладеш, Индия, Египет, Индонезия, Пакистан, Таиланд, Китай и список этот не исчерпывающий.

Опасно бесконтрольное уничтожение лесов, особенно тропических, вблизи экватора, они – легкие нашей планеты.

Несовершенная технология захоронения отходов мусора может привести к захламлению большого количества земли. Опасные отходы стали проблемой века во всех странах.

Защита природы от вредных последствий предполагает два главных направления деятельности:

- контроль;
- управление.

Выполняя первую из этих задач, необходима организация постоянного наблюдения за состоянием природы. Под управлением понимается применение экономических мер природоохранного регулирования. Осуществление этой деятельности возможно при тесном сотрудничестве государств в области охраны окружающей среды, возникает потребность в формировании самостоятельной отрасли права, как международного экологического права.

В международном экологическом праве возникают новые понятия и формируются новые институты, что способствует появлению в российском экологическом праве специфических черт. Впервые принципы международного экологического права были сформулированы в Декларации Стокгольмской конференции ООН 1972 г. по проблемам окружающей человека среды.

Принцип первый (основной): государство вправе использовать свои ресурсы в интересах национальной политики в подходе к проблемам окружающей среды. Деятельность их не должна причинять ущерб окружающей среде других государств или районов, лежащих за пределами национальной юрисдикции.

Принцип второй: природные ресурсы земли, включая воздух, воду, землю, флору, фауну и т.д. должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования деятельности человека.

Принцип третий: невозобновимые ресурсы должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивалась их защита от истощения в будущем, и чтобы выгоды от их разработки в международных пространствах получало все человечество.

Формулирование принципов международного экологического права продолжила Всемирная хартия природы, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН и провозглашена в резолюции от 28 октября 1988 года. В ней определены следующие принципы:

- биологические ресурсы используются только в пределах их природной способности к восстановлению,
- производительность почв поддерживается или улучшается благодаря мерам по сохранению их долгосрочного плодородия и процесса разложения органических веществ, по предотвращению эрозии и любых других форм саморазрушения,
- ресурсы многократного пользования, включая воду, используются повторно или рециклируются,
- невозобновляемые ресурсы однократного пользования эксплуатируются в меру, с учетом их запасов, рациональной возможности их переработки для потребления и совместимости их эксплуатации с функционированием естественных систем,
- должны приниматься особые меры с целью недопущения сброса радиоактивных и токсичных отходов,
- необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе,
- районы, приведшие в результате деятельности человека в упадок, подлежат восстановлению в соответствии с их природным потенциалом и требованием благосостояния проживающего в этом районе населения.

На 45-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН мировое сообщество одобрило резолюцию 45/212 «Сохранение глобального климата для нынешнего и будущих поколений». Было отмечено, что для достижения цели Конвенции стороны руководствуются следующими принципами:

- 1) защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений. Развитым странам следует играть ведущую роль в борьбе с изменениями климата и его отрицательными последствиями. Специалистами международного права данная Конвенция именуется «прорывом на климатическом фронте»;
- 2) в полной мере учесть потребности и особые обстоятельства стран, являющихся развивающимися, особенно тех, которые особо уязвимы по отношению к отрицательным последствиям изменения климата;
- 3) следует принимать предупредительные меры с целью прогнозирования, предотвращения и смягчения его отрицательных последствий;
- 4) страны имеют право на устойчивое развитие и должны ему содействовать. Политика и меры в области защиты климатической системы от изменений должны соответствовать условиям каждой страны;

5) следует сотрудничать, в целях содействия установлению благоприятной и открытой международной экономической системы, которая приводила бы к развитию всех сторон.

Рамочная Конвенция ООН об изменении климата была подписана в период работы конференции, в Рио-де-Жанейро с 3 по 14 июня 1992 г. Там же была принята Декларация по окружающей среде и развитию, которая подтверждает Декларацию Стокгольмской конференции. Признавая комплексный и взаимозависимый характер Земли. Декларация провозгласила следующие принципы:

1) забота о людях занимает центральное место, они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой;

2) право на развитие должно быть реализовано, чтобы обеспечить удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений;

3) защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него;

4) сотрудничество в искоренении бедности – условие устойчивого развития в целях уменьшения разрывов в уровнях жизни;

5) особое положение для наименее развитых и экологически наиболее уязвимых стран;

6) вследствие своей разной роли в ухудшении состояния глобальной окружающей среды государства несут общую, но различную ответственность;

7) государства должны ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления и поощрять соответствующую демографическую политику;

8) государства должны сотрудничать путем распространения и передачи технологий, включая новые и новаторские технологии;

9) экологические вопросы решаются при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне; государства развивают и поощряют информированность и участие населения в охране окружающей среды;

10) государства принимают законодательные акты в области охраны окружающей среды;

11) государства должны сотрудничать в деле создания благоприятной и открытой международной экономической системы, которая привела бы к экономическому росту и развитию всех стран; следует избегать односторонних действий по решению экологических задач, меры в области охраны окружающей среды должны основываться на международном консенсусе;

12) государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации за негативные последствия экологического ущерба;

13) государства должны сотрудничать с целью сдерживания переноса в другие государства любых видов деятельности, которые наносят экологический ущерб или считаются вредными для здоровья человека;

14) государства должны применять принцип принятия мер предосторожности;

15) национальные власти должны стремиться содействовать интернационализации экологических издержек;

16) оценка экологических последствий;

17) уведомление других государств о любых стихийных бедствиях или чрезвычайных ситуациях, которые могут привести к вредным последствиям для окружающей среды в этих государствах;

- 18) государства проводят консультации с другими государствами в духе доброй воли;
 - 19) необходимо всестороннее участие женщин в охране окружающей среды;
 - 20) мобилизовать творческие силы, идеалы, мужество молодежи мира в целях формирования глобального партнерства;
 - 21) коренное население должно играть важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды;
 - 22) окружающая среда и природные ресурсы народов, живущих в условиях угнетения, должны быть защищены;
 - 23) война оказывает разрушительное воздействие на процесс развития, государства должны уважать международное право во время военных конфликтов;
 - 24) мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы;
 - 25) государства разрешают все свои экологические споры мирным путем и средствами в соответствии с уставом ООН;
 - 26) государства и народы сотрудничают в духе доброй воли и партнерства;
- Право служит важным фактором обеспечения защиты окружающей среды.

Оно призвано придавать отношениям общества и природы юридический, «законный» характер. Роль правового регулирования не стоит преувеличивать или преуменьшать. С одной стороны, воля государства и общества не может перепрыгнуть через экономические отношения, через уровень развития техники, науки, переломить характер интеграционных и иных связей между странами. С другой стороны, правовые нормы способны упорядочивать общественные отношения, придавать им категорический «письменный» характер, повышать степень их обязательности.

Кроме того, международное экологическое право должно исходить из того, что природа Земли единая, ее законы всеобщие. Она не знает государственных и административных границ, поэтому международные усилия по охране и защите природы в конечном итоге принесут результаты только тогда и лишь тогда, когда они будут считаться с интернациональными мерами по охране окружающей природной среды¹⁶⁵.

Еще совсем недавно мало кто задумывался над тем, что понятие «Экономика» и «Экология» от одного корня и тесно связаны между собой как науки. Экономика – учение об умении вести хозяйство, экология – умение вести свой дом. Сейчас нет людей на земле, которых не волновали бы прямо или косвенно эти науки, от состояния которых во многом зависит жизнь современных и будущих поколений на планете Земля, т. е. возможность есть, пить, дышать, а сейчас и выжить в катастрофических экологических условиях.

Природа – единственный поставщик веществ и энергии, необходимых для труда и жизни людей, для создания новейших машин и механизмов, протекания сложнейших и разнообразных технологических процессов, которыми все более насыщается современное производство. Природа – единственный «резервуар», в который выбрасываются отходы производства и бытовые отходы.

Поэтому сохранение экологического равновесия требует от общества больших усилий. Проявление таких усилий должно начинаться с качественно нового отношения между природой и обществом, веществом естественным и социальным.

¹⁶⁵ См.: Боголюбов С. А. Экологическое право. С. 395.

9.2. Организационно-правовой механизм международной охраны окружающей среды

Современное состояние природных условий на Земле является в значительной мере прямым результатом развития НТП. Однако, зародившееся сознание того, что необдуманное его применение, равно как и хищническое отношение к природе, может привести человечество к гибели, положило начало широкому мировому общественному движению за сохранение благоприятной природы Земли.

Первым крупным международным природоохранительным мероприятием следует считать конференцию по международной охране природы, которая состоялась 17-19 ноября 1913 г. в Берне (Швейцария). В 1948 г. был создан Международный союз охраны природы. В 1982 г. вопрос об охране природы в связи с развитием экономики был впервые рассмотрен на сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Вопросы охраны природы оказались в программах деятельности ряда ее специализированных учреждений, таких, как ООН по вопросам Просвещения, Науки, и Культуры; Европейская Экономическая Комиссия, Продовольственная и Сельскохозяйственная ООН; Всемирная ООН; Всемирная Организация Здравоохранения, а также многих других международных правительственных и неправительственных организаций.

В июне 1972 г. состоялась Стокгольмская конференция ООН по окружающей человека среде, которая приняла Декларацию и План действий, одобренные затем Генеральной Ассамблеей ООН и положившие начало регулярной деятельности по охране окружающей среды в рамках этой самой влиятельной международной организации. По предложению Стокгольмской конференции 5 июня ежегодно отмечается как знаменательная дата – День охраны окружающей среды.

Декларация принципов включает 26 принципов, выражающих отношение мирового сообщества к проблеме окружающей среды в настоящее время и на перспективу. Среди этих принципов следует отметить главные:

- право человека на благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь.
- сохранение природных ресурсов на благо нынешних и будущих поколений;
- экономическое и социальное развитие, имеющее решающее значение для улучшения окружающей среды (в отличие от теории ограничения роста, требующей остановить развитие для сохранения качества среды);
- суверенность права государств на разработку собственных природных ресурсов и ответственность государств за ущерб окружающей среде;
- необходимость решать международные проблемы окружающей среды в духе сотрудничества;
- избавление человека и окружающей его среды от последствий применения ядерного и иных видов оружия массового уничтожения.

План мероприятий содержит 109 пунктов. В них решаются организационные, экономические, политические вопросы охраны окружающей среды и взаимоотношений государств и международных организаций.

По решению конференции был организован постоянно действующий орган ООН по охране окружающей среды – ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде), образован фонд окружающей среды.

Еще более широкая и разнообразная деятельность в этом направлении развернулась в отдельных странах. Вопросы рационального использования природных богатств, сохранения, восстановления и улучшения природных условий решаются законодательными органами и правительствами отдельных стран, их региональными и местными органами. В ряде государств приняты специальные программы мер по охране окружающей среды. Проводятся крупные научно-технические, хозяйственно-экономические и воспитательные мероприятия, созданы и активно действуют специальные общественные организации, массы людей оказались прямо или косвенно связанными с решением задач охраны окружающей природной среды.

В самом понимании сущности этой проблемы произошли заметные изменения. На первых порах движение за охрану природы ограничивалось задачами сохранения редких и исчезающих видов животных и растений, отдельных достопримечательностей природы. Позднее к этому добавилась забота об охране природных ресурсов от порчи и хищнического истребления. В настоящее время упор делается на самый принципиальный вопрос: способно ли человечество продолжать свое существование на Земле, если оно будет развиваться дальше такими же путями и в таких же масштабах, как было до сих пор?

Как известно, площадь поверхности земного шара составляет 510 млн м², из которых около 80% занимают Мировой океан, вечные ледники, пустыни и другие территории, где люди постоянно не живут и долго еще не смогут жить.

Численность населения на Земле постоянно увеличивается. Однако не рост населения более всего влияет на состояние окружающей среды. Основное воздействие на природу происходит в результате развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта, энергетики, строительства городов, производства новых видов веществ, материалов, появления новых видов человеческой деятельности.

Так, подсчеты показывают, что средний темп роста промышленного производства в мире в период 1963–1968 гг. составила 7%. В следующем пятилетии (1963–1973 гг.) прирост промышленного производства в развитых капиталистических государствах составил в среднем 5,3%, а в странах СЭВ – 7,9%.

Масштабы и качество производственной деятельности людей характеризуются следующими показателями: 100 лет назад человечеством было освоено только 0,3 км толщины земной коры, а сейчас этот показатель превышает 10 км; 100 лет назад в производстве материальных благ использовалось не более 20 элементов из перечисленных в таблице Д. И. Менделеева, а в настоящее время 94–36 (из общего числа 105). Люди производят огромное количество новых веществ, которые ранее никогда не существовали в природе.

По подсчетам американского общества геронтологов за все время существования человечества в природную среду введено около миллиона видов новых веществ и ежегодно вводится до 50 тыс. Некоторые из них, попадая в природную среду, существенно нарушают веками установившееся природное равновесие (например, синтетические моющие средства, некоторые виды химических средств борьбы с болезнями и вредителями растений), а в ряде случаев являются опасными для здоровья человека.

Природу нельзя рассматривать как частную собственность отдельных лиц и компаний – она должна быть достоянием народа.

Больше того, охране природы уделяется большое внимание на уровне международного сотрудничества.

Проходящее в Хельсинки в августе 1975 г. с участием всех европейских стран, США и Канады (за исключением Албании) совещание приняло Заключительный акт, в котором наряду с политическими вопросами обеспечения безопасности были вопросы экологической безопасности.

В числе форм и методов такого сотрудничества предлагались: обмен информацией, организация конференций, обмен научными работниками, совместные разработки проблем охраны окружающей среды.

Так на Венской встрече (ноябрь 1986 г.) представителей государств-участников СБСЕ наряду с политическими вопросами было уделено внимание состоянию окружающей среды и степени выполнения хельсинских договоренностей в части ее охраны. В Итоговом документе Венской встречи по разделу окружающей среды содержатся следующие рекомендации:

- сокращение выбросов серы до 1995 г. на 30%, снижение выбросов углеводородов и других загрязнителей;
- разработка соответствующих методов, альтернативных захоронению опасных отходов в море;
- обмен информацией по потенциально опасным химическим веществам, включая оценку риска для здоровья и окружающей среды;
- укрепление и развитие совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей на большие расстояния в Европе (ЕМЕП);
- поощрение мер по сокращению производства озоноразрушающих веществ;
- исследование явлений глобального потепления климата и роли при этом выбросов двуокиси углерода и газов.

С 3 по 14 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и ее развитию. Она была организована для проведения итогов двадцатилетней охраны окружающей среды после Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде 1972 г. Конференция собрала около 15 тыс. делегатов из 178 стран мира. Основные ее решения: Декларации, где сформулированы принципы политики охраны окружающей среды и развития; Повестка дня – XXI век, представляющая собой обширную программу действий на предстоящее столетие; Заявление о принципах охраны и рационального использования лесов всех климатических зон; Конвенция по климату; Конвенция об охране биологического разнообразия.

Решено было образовать Комиссию ООН по окружающей среде и развитию для разработки проекта Конвенции по пустыням и засушливым зонам.

Наряду с международными конференциями по охране окружающей среды большее значение в этом направлении отводится организациям по охране окружающей среды (ООС).

По содержанию охватываемых экологических проблем все международные организации можно разделить на три группы:

- природоохранительного направления (ЮНЕП, МСОП);
- комплексного природоохранительного профиля (ФАО, ВОЗ, ВМО);
- специального природоохранительного профиля (охраны перелетных птиц, рыбных запасов, международных рек и т. п.).

Ведущая роль в международном экологическом сотрудничестве принадлежит ООН, ее специализированным учреждениям. Защита окружающей человека среды непосредственно вытекает из Устава ООН.

Ее цель и задача – в оказании содействия разрешению международных проблем в области экономической, социальной жизни, здравоохранения, повышения уровня жизни населения, соблюдения прав человека.

Генеральная Ассамблея ООН определяет основные направления экологической политики международного сообщества, разрабатывает принципы взаимоотношений государств по охране окружающей среды, принимает решения о проведении международных конференций ООН по важнейшим проблемам окружающей среды, разрабатывает проекты международных конвенций, рекомендации по охране окружающей среды, создает новые природоохранные органы, способствует развитию многостороннего и двухстороннего сотрудничества государств, с целью защиты окружающей среды.

Природоохранительная деятельность ООН осуществляется через ее главные и вспомогательные органы или систему специализированных учреждений. Одним из главных органов ООН является Экономический и социальный Совет (ЭКОСОС), в рамках которого действуют функциональные и региональные комиссии и комитеты.

Все эти органы, наряду с другими политическими, экономическими и социальными вопросами, занимаются экологическими проблемами. Вместе с тем, система ООН имеет специальный центральный орган, который занимается исключительно охраной окружающей среды.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) создана резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 15 декабря 1972 г. в соответствии с рекомендациями Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде (1972 г.). ЮНЕП имеет совет управляющих, куда входят представители государств, совет по координации охраны окружающей среды.

Основные направления деятельности ЮНЕП определяются на Совете управляющих. В качестве первоочередных на ближайшую перспективу названы семь направлений:

- 1) населенные пункты, здоровье человека, санитария окружающей среды;
- 2) охрана земель, вод, предотвращение опустынивания;
- 3) океаны;
- 4) охрана природы, диких животных, генетических ресурсов;
- 5) энергия;
- 6) образование, профессиональная подготовка;
- 7) торговля, экономика, технология.

По мере развития деятельности организации число приоритетных направлений может возрастать. В частности, в число приоритетных направлений уже выдвигаются проблемы кодификации и унификации международного и внутреннего экологического законодательства. В решении этих проблем ЮНЕП выступает, как правило, совместно с другими международными организациями.

По степени экологической близости к ЮНЕП, как центральному органу охраны окружающей среды, стоит еще одна организация ООН (ЮНЕСКО).

ООН по культуре, науке, образованию (ЮНЕСКО) образована в 1948 г. со штаб-квартирой в Париже. Природоохранительную деятельность она осуществляет по нескольким направлениям:

а) руководство экологическими программами, в которых занято свыше 100 государств. Это такие программы как, межправительственная и междисциплинарная программа «Человек и биосфера»

(МАЕ), Международная программа по образованию в области окружающей среды, Международная гидрологическая программа;

- б) учет и организация охраны природных объектов, отнесенных к всемирному наследию;
- в) оказание помощи развивающимся и другим странам в развитии экологического образования и подготовке специалистов-экологов.

Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП) учрежден в 1948 г. Это неправительственная международная организация, представляет свыше 100 стран, неправительственных организаций и международных правительственных организаций (всего свыше 500 человек). От России членами МСОП являются Министерство сельского хозяйства и продовольствия (Минсельхозпрод) и Всероссийское общество охраны природы.

Основная задача в деятельности МСОП состоит в развитии международного сотрудничества государств, национальных и международных организаций, отдельных граждан:

- а) сохранение естественных экосистем, растительного и животного мира;
- б) сохранение редких и исчезающих видов растений и животных, памятников природы;
- в) организация заповедников, резервантов, национальных природных парков;
- г) экологическое просвещение.

При содействии МСОП проводятся международные конференции по охране природы, разрабатываются проекты международных конференций по охране памятников природы, отдельных природных объектов и комплексов. По инициативе МСОП ведется Красная книга редких и исчезающих видов растений и животных, разработана программа «Всемирная стратегия охраны природы». К международным природоохранительным организациям относятся.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) образована в 1946 г. Она занимается вопросами охраны здоровья человека в аспекте взаимодействия с окружающей средой.

Международное агентство по атомной энергии (АГАТЭ) образована в 1957 г. для выполнения программы обеспечения ядерной безопасности и охраны окружающей среды от радиоактивного загрязнения.

Сельскохозяйственная и продовольственная организация Объединенных Наций (ФАО) образована в 1945 г. Сфера ее деятельности – сельское хозяйство и мировые продовольственные ресурсы. В связи с этим она занимается экологическими проблемами в сельском хозяйстве: охраной и использованием земель, водных ресурсов, лесов, животного мира, биологических ресурсов Мирового океана.

Международная морская организация (ИМО) создана в 1948 г. В настоящее время ИМО является одной из представительных международных организаций, в рамках которой разрабатываются и согласовываются принципы международной политики по защите морской среды.

Всемирная метеорологическая организация ООН (ВМО) создана в 1947 г. Ее задача – изучение и обобщение степени воздействия человека на погоду и климат планеты в целом и по отдельным регионам.

Международный регистр потенциально токсичных химических веществ (МРПТХВ) создан как часть ЮНЕП. Его задача – изучение и распространение информации о токсичных химических веществах, включая инсектициды и гербициды, и их воздействие на человека и окружающую среду.

В базе данных МВПТХВ содержится информация о более чем 600 химических веществах, распространенных во всем мире. Это число продолжает расти.

Бюро ООН по оказанию помощи на случаи стихийных бедствий (ЮНДРО) призвано мобилизовать и координировать помощь по оказанию различными государствами и организациями стран, которые постигло стихийное бедствие.

В числе региональных комиссий ЭКОСОС заслуживает внимания прежде всего работа Европейской экономической комиссии (ЕЭК). В ее состав входит специальный орган по окружающей среде из старших советников стран ЕЭК. Этот орган координирует экологическую деятельность комитетов ЕЭК, предварительно рассматривает вопросы охраны окружающей среды на своих заседаниях и разрабатывает рекомендации сессии ЕЭК. Приоритетными экологическими проблемами ЕЭК являются внедрение малоотходных и безотходных технологий, оценка воздействия на окружающую среду, охрана экосистем, животного мира суши, борьба с трансграничным загрязнением и т.д.

Больше того, в мире имеется достаточно особо охраняемых территорий и объектов, которые признаны достоянием всего человечества, поэтому они заслуживают приоритетного внимания и защиты. Так, в России такого внимания заслуживают озеро Байкал, особо охраняемые территории района Камчатки, отдельные Карельские леса.

9.3. Государства как субъекты международного экологического права

Важнейшие направления экологической концепции РФ. Охрана среды обитания человека, как одно из важнейших направлений экологической концепции РФ, тесно связана с идеей создания благоприятных экологических условий для жизнедеятельности, труда и отдыха человека. Это также является одной из главных задач деятельности по охране окружающей среды. Ст. 2 Конституции РФ устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В ст. 42 Конституции РФ сказано, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Поэтому сейчас очень важным является, особенно для России, не только охрана окружающей среды, но и как используются ее природные богатства. Однако очевидно, что эти подходы завели Россию с ее колоссальными природными богатствами в тупик. По нефти и газу, лесу, земле и другим ресурсам можно привести множество абсурдных примеров, где с одного конца природно-продуктовой цепочки фантастические природные ресурсы, а с другого – вечная нехватка и дефицит товаров и услуг, получаемых на основе этих ресурсов.

Стремлением увеличить добычу природных ресурсов и усилить их эксплуатацию только ускоряются процессы экологической деградации в России. Нужны принципиально иные подходы. Неразвитость обрабатывающей промышленности, инфраструктуры, сферы распределения приводят к колоссальным потерям природных ресурсов и сырья. Нужно ли увеличивать нагрузку на природу, зная, что значительная часть природных ресурсов будет использована нерационально? Производство энергии в расчете на единицу ВВП в России:

- Япония – 100;
- Германия – 100;
- США – 168;
- Венгрия – 200;

Показательная ситуация сложилась в топливно-энергетическом комплексе, оказывающим чрезвычайно большое влияние на экономическую ситуацию. Например, сколько нужно РФ добывать нефти, газа, угля, производить энергию для нормального экономического развития, если учесть, что в расчете на единицу конечной продукции Россия сейчас тратит в три раза больше энергии, чем Япония и Германия, и в два раза, чем США (см. выше).

Очевидно, что для такого природного роста в России просто не хватает топливных ресурсов.

В 1992 г. в Москве было заключено межправительственное Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. В июле 1992 г. в Минске руководителями природоохранных ведомств государств-участников соглашения был подписан Протокол о создании и полномочиях межгосударственного экологического Совета, который должен будет побуждать правительства СНГ перейти к конкретным делам. Документ о создании указанного Совета подписали государства-участники СНГ, Украина присутствовала в качестве наблюдателя.

В качестве рабочего органа создан Секретариат Совета, действующий на постоянной основе. При Совете создан межгосударственный экологический фонд с уставным капиталом в 60 млн р. Ежегодные взносы участников этого фонда равны 0,05% от валового национального дохода каждой из стран. Фонд имеет свой центральный банк в Минске. Утвержден перечень самых уязвимых природных зон на территории стран содружества: Чернобыльская, бассейны Амударьи, Днепра, озера Балхаш, Черное, Азовское, Каспийское моря, Приаралье.

29 декабря 1992 г. был принят первый законодательный акт Содружества «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества». Этот закон направлен на решение глобальной экологической проблемы, стоящей перед названными государствами.

Развитые зарубежные страны, такие как, США, Великобритания, Япония, Франция и Канада, уделяют большое внимание формированию процесса экологического права.

США. Соединенные Штаты Америки очень развитая экономическая страна, но в ней сперва безжалостно уничтожалось то, что было легкодоступно, что сулило прибыль. Особенностью экологического права США является то, что эта отрасль права основывается на нормах общего права. Каждый штат в пределах своей компетенции может издавать законы об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, находящихся на территории данного штата. Все нормы экологического права США можно объединить в три большие группы:

- а) нормы, устанавливающие полномочия Конгресса решать проблемы в области охраны окружающей среды;
- б) нормы, ограничивающие эти полномочия;
- в) нормы, формирующие права граждан на правовое регулирование экологических правоотношений.

В США решение проблем охраны природопользования корнями уходит в далекое прошлое. В 1872 г. был создан первый национальный парк. Важное место в системе природоохранных органов США занимает Министерство внутренних дел, в компетенцию которого входит руководство системой национальных парков, рыбного хозяйства и живой природы. Агентство по охране окружающей среды (ЕРА) занимается вопросами снижения загрязненности, координирует научные исследования и приро-

доохранные мероприятия, а также предотвращает загрязнения. В США управление природной средой на региональном уровне осуществляется правительствами штатов, большую роль в охране природы играют различные неправительственные организации. Центральное место в системе экологического законодательства США занимает закон «О национальной политике в области охраны окружающей среды» (НЭПА) – 1969 г. Наряду с комплексным подходом к правовому регулированию охраны окружающей среды, законодательство США идет по пути пообъектного регулирования отношений:

- охрана внутренних вод от загрязнения;
- охрана морской среды;
- твердые отходы;
- токсичные вещества и т. д.

Великобритания. В Великобритании экологическое право стало развиваться в семидесятые годы. Она раньше других стала осуществлять на практике принципы экологической оценки хозяйственной продукции. Особая роль в законодательных актах Великобритании отводится механизмам прогнозирования и защите окружающей среды от вредных последствий деятельности предприятий. Основным направлением деятельности и принципом экологического законодательства Великобритании является своевременное оповещение населения о состоянии окружающей среды.

Франция. Во Франции контроль за окружающей средой осуществляется через станции наблюдения за приземными концентрациями загрязненных веществ в атмосфере, через сети раннего оповещения.

Основным нормативным актом, регулирующим общественные отношения в области охраны окружающей среды, является Закон «Об охране окружающей среды» от 19 июля 1976 г. Законом предусмотрена материальная и уголовная ответственность за несоблюдение законов об экологической безопасности. Во Франции создано Министерство охраны окружающей среды, которое осуществляет административный надзор за исполнением требований законов.

Канада. В Канаде законодательство обязывает экономический сектор учитывать требования охраны окружающей среды в своей деятельности. Особенностью экологического права Канады является то, что охрана окружающей среды находится, главным образом в юрисдикции провинций. Канада включена в систему государств, имеющих образцово-показательные леса. В конце 1980-х годов в Канаде был принят так называемый «зеленый план», ее власти выделяют из бюджета средства на организацию образцовых лесов. Кроме того, Канадские ассигнования направлены также на развитие экологии по всему миру (3 млн канадских долларов с 1994 г. на протяжении пяти лет будут предоставляться в виде долгосрочного кредита России на реализацию этой же цели на Дальнем Востоке).

Япония. В Японии, в связи с высокой плотностью населения экологическому праву уделяется большое внимание. С 1968 г. принят ряд законов, содержащих основные принципы и механизмы охраны окружающей среды. Важная роль отводится контролю за соблюдением экологических норм при строительстве особенно крупных предприятий. Органом контроля является Агентство по окружающей среде, в функции которого входит сбор информации по следующим направлениям:

- содержание проекта;
- виды природоохранных сооружений;
- физико-географические особенности территории;

- природоохранная технология;
- приоритетность экологической проблемы;
- модели прогнозирования.

В Японии имеются правительственные учреждения, ответственные за международное сотрудничество в области охраны окружающей среды. Как и многие другие страны, Япония помогает развивающимся странам.

Нормативные акты как источники международного экологического права. И развитые и развивающиеся страны являются субъектами международного права, в том числе экологического. Основанием для возникновения этих правоотношений являются международные договоры. Общественные организации сотрудничают в области экологии, объединяются в консорциумы и другие международные объединения. Формирование экологического права началось задолго до распада СССР. За прошлые годы было принято большое количество двусторонних соглашений между СССР, с одной стороны, и другими зарубежными государствами, с другой (Соглашения, Конвенции и т.д.). Международное экологическое право делает большой акцент на принятии многосторонних договоров, так как такого рода договоры дают возможность более тесного сотрудничества стран. К таким можно отнести договор об Антарктике (1959 г.), договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела и т.д. Основной целью подобных договоров является обеспечение экологической безопасности. В основе любой концепции, нацеленной на изменение отношения людей к Земле, должны лежать согласованные усилия, основанные на убеждении в том, что защита окружающей среды может быть осуществлена только общими усилиями, общими действиями. Вице президент США Эль Гор в своей книге «Земля на чаше весов» предложил создать программу уничтожения старых технологий при развитии новых, а также предложил создание стратегической экологической инициативы.

Инициатива должна включать в себя следующее:

- налоговые льготы для внедрения новых технологий и санкций по отношению к старым;
- финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по новым технологиям;
- создание по всему миру учебных центров экологических теоретиков и практиков;
- налаживание в разных странах экспортного контроля, оценивающего экологическое воздействие технологий на окружающую среду.

Настоящая инициатива, будучи воплощенной на практике, должна будет изменить отношение мирового сообщества в целом и государств в отдельности к роли новых технологических разработок при проведении экологических программ.

Таким образом, механизм международно-правовой охраны функционирует в сфере, которую регулирует Международное экологическое право. Это система принципов и норм, регулирующих действия государств по предотвращению и устранению ущерба различного вида и из различных источников, наносимого национальным экосистемам отдельных государств за пределами их национальной юрисдикции (право общего экосферного наследия человека)¹⁶⁶.

¹⁶⁶ См.: *Макович, Р. С.* Экологическое право России (основные понятия, комментарии, схемы) [Текст] : учеб. пособие для вузов / Р. С. Макович. М. : Изд-во «ЭКЗАМЕН», 2008. С. 200.

ВЫВОДЫ

1. Международному экологическому праву присущи три основных направления:

а) координация деятельности в этой сфере и расширение обмена опытом;

б) разработка и осуществление научно обоснованных систем мер по охране элементов природной среды в ограниченных зонах или географических районах;

в) разработка и осуществление общечеловеческих природоохранных мероприятий (принципы стратегии поведения человечества по отношению к природе, система наблюдения за изменениями в окружающей природной среде).

2. Нормы международного экологического права содержатся в качественно иных источниках, нежели нормы национального экологического права (в международных договорах, в конвенциях, в международных обычаях, в решениях международного права только тогда, когда они одобрены государствами).

3. В основном сторонами в международных договорах, в области экологических отношений, являются государства, но также и международные организации, такие как ООН, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Комитет по природным ресурсам (КНР), Комиссия по проблемам экологии ООН и т. д. Международное экологическое право – формирующаяся в качестве самостоятельной отрасли права, складывающаяся по поводу использования и охраны природных объектов, имеющих общепланетарное значение. Международная эколого-правовая ответственность.

Соглашение между странами СНГ от 8 февраля 1992 г. определяет взаимодействие стран в области экологии и охраны окружающей среды. Среди ряда принципов, характерных для межгосударственно-правовой охраны окружающей среды, международная ответственность за ее сохранение занимает одно из главенствующих мест.

Вопросы Международно-правовой ответственности субъектов международного права нашли отражение в Уставе ООН, Конвенции ООН по морскому праву и в других документах. Основанием возникновения ответственности является совершение им международного правонарушения (деяния), нарушающего международные права и обязательства, наносящие другим субъектам материальный и нематериальный ущерб. Субъектами этой ответственности, наряду с государствами, могут выступать международные организации. Международные правонарушения подразделяются на ординарные правонарушения и международные преступления. Важным элементом правонарушения является причинно-следственная связь между противоправным поведением и причиненным ущербом. Существенное значение имеет вина государства-правонарушителя, хотя существует и безвинная (объективная) ответственность.

В настоящее время существует и действует более 200 двусторонних и многосторонних договоров и соглашений в области охраны окружающей среды. Согласно общей теории международного права, для возникновения ответственности государств достаточно самого факта нарушения международного обязательства.

Экологический ущерб остается важной проблемой в разработке вопросов международной ответственности в области охраны окружающей среды (характер и объем ущерба, определение границ материального возмещения, методика исчисления ущерба и т.д.). Международная практика свидетельствует

о том, что причинение вреда окружающей среде, как правило, влечет возмещение только прямого ущерба. Важным требованием является то, что договоры должны содержать сформулированные материальные нормы, а также комплекс вторичных норм, определяющих механизм международных правоотношений в случае нарушения договорного обязательства о порядке возмещения ущерба окружающей среде. Пока на практике дело обстоит иначе. Так, Конвенция об охране Средиземного моря от загрязнения 1976 г. включает специальную статью «Материальная ответственность и компенсация», которая не содержит вторичных норм ответственности за нарушение конвенционных обязательств. Международно-правовая ответственность может наступать за нарушение норм международного права и за вредные последствия правомерной деятельности, например за ущерб, причиненный космическими объектами.

Существует два вида международно-правовой ответственности государств: политическая и материальная.

Наиболее распространенной формой политической ответственности являются санкции (принудительные меры к государству-нарушителю, они применяются только в случае совершения тяжкого международного преступления). Материальная ответственность наступает в случае нарушения государством своих международных обязательств, связанного с причинением материального ущерба. Она может выражаться в форме репарации (возмещения ущерба в форме денежного возмещения), реституции (возврат в натуре неправомерно изъятого имущества) и субституции (замена неправомерно уничтоженного или поврежденного). Может быть применена такая форма ответственности, как ресторация (восстановление государством-нарушителем прежнего состояния какого-либо материального объекта, например, восстановление качества чистоты воды, загрязненной по его вине).

Российская Федерация как правопреемник СССР приняла к исполнению свыше 50 договоров, соглашений, конвенций, протоколов и других международно-правовых актов СССР. Россия стала самостоятельным субъектом международного права и членом многосторонних конвенций. Спецификой международного права является, на наш взгляд, тот факт, что, несмотря на существование различных форм и видов международной ответственности, отсутствует четкий механизм ее определения и привлечения к ней. В международном праве отсутствует четкое регулирование вопросов объема и характера ущерба, определения способа его компенсации и методики исчисления. Все существующие сегодня положения требуют доработки и законодательного урегулирования на международном уровне.

И в этом большую роль имеют международные научно-практические конференции, где могут разрешаться вопросы международно-правового характера. Так, например, международная научно-практическая конференция "Правосудие в эпоху интеграции", организованная Российским государственным университетом правосудия (далее РГУП) прошла с 31 мая по июнь 2017 г. в городе Суздале Владимирской области. В ней приняли участие более 100 известных ученых и преподавателей, судей, практических юристов из Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, и России. Председатели организационного комитета конференции был профессор В. В. Ершов, ректор РГУП, доктор юридических наук, его заместителем профессор Т. Н. Нешатаев, судья Суда Европейского Экономического Союза (далее ЕАЭС), заведующая кафедрой международного права РГУП, доктор юридических наук.

Пленарное заседание конференции открыл В. В. Ершов докладом на тему «Теоретические и практические проблемы научно обоснованной конференции интегративного правопонимания и юридический позитивизм».

Валентин Валентинович исходил из того, что существуют:

- 1) позитивизм, при котором все право это только нормы права;
- 2) различные дискуссионные концепции интегративного правопонимания, необоснованно соединяющие право и неправое (в том числе в форме так называемых правовых позиций судов справедливости и т. д.), что приводит к размыванию права и судебной практики ;
- 3)научно обоснованная концепция интегративного правопонимания, при которой интегрируются право, принципы права, нормы права в формах национального и международного права. Он подчеркнул, что суд не создает права, а занимается индивидуальным регулированием на основе национального и международного права, которые составляют единую систему, на этой конференции большое внимание уделялось и другим вопросам по международному праву.

В Астане 29-30 августа 2017 года прошла международная научно-практическая конференция «Конституция и модернизация общества и государства», посвященная Дню Конституции Республики Казахстан¹⁶⁷.

Из этого следует, что политика большинства государств направлена на не только максимально возможное сохранение природы, но и благоприятную охрану окружающей среды.

¹⁶⁷ Судья №9/2017 тема номера: экологическое право.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе показано, что к числу важнейших экономических и социальных задач России относится охрана окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов. Поэтому Федеральный закон «Об охране окружающей среды» регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с взаимодействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Природа рассматривается как объективная реальность и в нее не нужно вторгаться без учета ее особенностей.

Раскрыты основные периоды и этапы развития экологического законодательства. Значительное внимание уделяется теме «Управление в области охраны окружающей природной среды». И хотя идея создания единой системы охраны природы вынашивается более 30 лет, пока безрезультатно. Если еще недавно, а теперь уже бывшее Министерство экологии и природных ресурсов РФ, не имело достаточных полномочий в решении экологических вопросов, больше было нацелено решать общие экологические задачи. Теперь же Министерство природных ресурсов РФ, с одной стороны, обязано охранять природу, а с другой, реализует меры, направленные на удовлетворение потребностей экономики РФ. Создается такое впечатление, что это министерство создано не столь для координации общих экологических вопросов, сколько для удовлетворения нужд экономики.

В пособии раскрываются особенности и специфика предупреждения экологических правонарушений и ответственность за их совершение. Значительный интерес представляет тема «Экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию объектов и эксплуатации объектов». Дело в том, что НТП непрерывно развивается. Это объективные процессы, которые остановить нельзя, да и не разумно было пытаться это делать. От того, как эти вопросы решаются при размещении объектов производства, зависит решение не только экологических, социальных, но и многих других вопросов. Значительное внимание уделяется земле. Реформирование земельных отношений началось в 1990 г. За 10 лет было принято 41 федеральный закон, 33 Указа Президента и около сотни постановлений Правительства. Наконец принят Земельный кодекс, и в нем определены вопросы собственности на землю и усилена ее охрана.

Большое внимание уделено правовому режиму использования и охраны недр. Для России эта тема очень важна, т.к. является богатейшей страной. На ее территории находится множество полезных ископаемых. От того, как мы ведем ее добычу, зависит не только состояние окружающей среды, но и жизнь людей настоящих и будущих поколений.

Показана актуальность правового режима вод в том, что жизнь невозможна без воды. И хотя движение и видоизменение вод совершается независимо от воли людей, однако человек может оказывать воздействие на воду во всех ее состояниях.

Выделяются три основные проблемы, связанные с водами: экономические аспекты водопользования, когда воды входят в основной состав средств производства; санитарно-гигиенические и культур-

но-оздоровительные аспекты, дело в том, что с использованием вод связано оздоровление человека; экологические связи вод с другими объектами природы. Огромную роль в нашей жизни занимают леса и животный мир, поэтому необходимо учитывать их всестороннее значение. Из леса изготавливают более 5 тыс. различных наименований в человеческой деятельности (строительные материалы, химия, лекарства), лес воздействует на климатические особенности и является домом для живых существ. Животный мир является важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемирно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан. Он наиболее чувствителен к воздействию человека и более всего пострадал. Социальная ценность животного мира включает такие взаимосвязанные элементы как:

- экономический аспект (источник сырья и продовольствия);
- экологический аспект (часть экологической системы);
- культурный научный аспект (обеспечивает удовлетворение потребностей общества).

Атмосферный воздух и его значение в том, что от его состояния зависит жизнь на Земле. Он обладает такими особенностями, которые не имеет ни один другой из объектов природы. Например, он не может быть присвоен, не может быть объектом права собственности. Воздух необходимо охранять от загрязнения, от шумов и вибраций, от разрушения озонового слоя, от радиопомех.

От разрушения окружающей среды подвергаются негативным последствиям не только живые организмы, но и памятники архитектуры, ускоряется коррозионность строительных материалов и т.д. Важное значение имеют особо охраняемые природные территории и охрана окружающей среды в промышленности, транспорте и в сельском хозяйстве. Особо охраняемыми территориями и объектами являются участки земель, вод, недр, лесов, выполняющих культурно-оздоровительные функции и нуждающиеся в самостоятельной охране от воздействия хозяйственной (антропологической) функций человека. Их режим носит жесткие запретительные зоны требования на осуществление любой деятельности, несовместимой с их предназначением. Это необходимо, так как природу следует сохранять. Рассматриваются следующие виды особо охраняемых объектов:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Что касается промышленности и транспорта, то они являются главными поставщиками вредных веществ в природную среду. Поэтому к числу наиболее эффективных и перспективных способов охраны следует отнести технологические способы, такие как очистка вредных веществ, утилизация отходов производства, разработка малоотходных технологий. Правовая охрана окружающей природной среды в сельском хозяйстве очень важна, тем более, что сегодня положение в агропромышленном секторе – катастрофическое. Мы являемся свидетелями развала сельскохозяйственного производства в России. Сельское хозяйство – активная сфера взаимодействия общества и природы, поэтому природная среда здесь требует постоянного воздействия человека. Она должна не только охраняться от сокращения, но и

от количественного их состояния. Значительное внимание обращается на правовой режим зон экологического риска. Это зоны хронического загрязнения окружающей среды и повышенной экологической опасности, зоны чрезвычайного бедствия. Зоны экологической ситуации и экологического бедствия объявляются указами Президента РФ по предоставлению специально уполномоченных на то государственных органов РФ в области окружающей природной среды на основании заключения экспертизы. Остановившись на теме «Международное право», необходимо отметить, что единственный выход в век НТП – не воздействие на окружающую природную среду, а взаимодействие с ней. Это должны учитывать все страны. Проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками отдельных стран или регионов. Объективные законы определяются экологическими требованиями.

Международное экологическое право должно исходить из того, что природа Земли едина, ее законы всеобщи. Она не знает государственных и административных границ, поэтому международные усилия по охране и защите природы в конечном итоге принесут результаты только тогда, когда они будут считаться с интернациональными мерами по охране окружающей природной среды. Поэтому необходимо уделять большое внимание международно-правовому механизму обеспечения правопорядка. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды», в соответствии с нормами международного права сформулированы не только принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды, но и международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды (ст. 81–82), раскрываются принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, международные договоры российской Федерации в области охраны окружающей среды. Они должны неукоснительно исполняться и применяться как в совершенствовании национального законодательства, так и в развитии других форм экологического сотрудничества (договоры, соглашения, конвенции и др.).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Адаменко, В. Н.* Экологическая программа СССР : задачи и пути реализации [Текст] / В. Н. Адаменко. Л., 1990.
- Беличенко, Ю. П.* Правовая охрана вод [Текст] / Ю. П. Беличенко, В. И. Волков. М., 1980.
- Белякин, С. К.* Проблемы токсичности и дымности дизельных транспортных средств и некоторые пути их решения [Текст] / С. К. Белякин. СПб., 1998.
- Белякин, С. К.* Экономические механизмы стимулирования качества обслуживания автотранспорта [Текст] / С. К. Белякин, О. Г. Вершинина // Вестник Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности. 1998. № 1(9).
- Боголюбов, С. А.* Экологическое право [Текст] : учебник / С. А. Боголюбов. М., 2000.
- Бринчук, М. М.* Экологическое право [Текст] / М. М. Бринчук. М., 2003.
- Вараксин, В. В.* Природопользование и охрана окружающей среды. Природоохранительная деятельность правоохранительных органов (организационно-правовые вопросы) [Текст] / В. В. Вараксин. Екатеринбург, 2004.
- Васильев, В. И.* Влияние режимов работы на экологическую обстановку в городе Санкт-Петербург / В. И. Васильев, С. П. Жаров. СПб., 1998.
- Веденин, Н. Н.* Экологическое право [Текст] / Н. Н. Веденин. М. : Изд-во «Проспект», 2007.
- Виноградов, В. А.* Информация и глобальные проблемы современности [Текст] / В. А. Виноградов // Вопросы философии. 1983. № 12.
- Воронин, Б. А.* Правовое регулирование охраны окружающей природной среды при проектировании предприятий, сооружений и иных объектов [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Воронин Б. А. Уфа, 1994.
- Воронин, В. В.* Аграрно-правовая наука России : история и современность [Текст] / В. В. Воронин. Екатеринбург, 1999.
- Габитов, Р. Х.* К вопросам об экологической службе предприятий [Текст] / Р. Х. Габитов // Правовые вопросы предпринимательской деятельности в республике Башкортостан : сб. науч. статей. Уфа, 1994.
- Габитов, Р. Х.* Развитие рыночных механизмов охраны атмосферы земли в современных условиях [Текст] / Р. Х. Габитов Актуальные проблемы правопорядка : сб. науч. статей. М., 2000. Вып. 2.
- Гольцблат, А. А.* Сделка с землей в России [Текст] / А. А. Гольцблат. М., 2007.
- Дезейтов, С. А.* Государство и экологическая обязанность (теоретико-правовой опыт) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Дезейтов С. А. СПб., 1994.
- Дембо, Л. И.* Очерки современного аграрного законодательства капиталистических стран (США, Англия, Франция, Италия, ФРГ) [Текст] / Л. И. Дембо. М., 1962.
- Дмитриев, А. Е.* О некоторых аспектах юридической ответственности за нарушение экологического законодательства [Текст] : сб. науч. трудов / А. Е. Дмитриев // Экономико-правовая ситуация в России : история и современность. Екатеринбург, 1999.

- Дмитриев, А. Е.* Приоритет сельскохозяйственного землепользования в СССР (на материалах Урала) [Текст] / А. Е. Дмитриев. Свердловск : Свердловское изд-во Урал. ун-та, 1987.
- Дмитриев, А. Е.* Роль органов внутренних дел в охране окружающей среды [Текст] / А. Е. Дмитриев. Хабаровск, 1984.
- Дмитриев, А. Е.* Сельскохозяйственные земли и их охрана [Текст] / А. Е. Дмитриев, В. А. Дмитриев // Государство, право, экономика : исторические, социальные и юридические аспекты : межвузовский сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2000.
- Дмитриев, А. Е.* Экономические и правовые вопросы охраны окружающей среды [Текст] / А. Е. Дмитриев, В. П. Иванов. Владивосток, 1985.
- Дубовик О. Л.* Экологическое право в вопросах и ответах [Текст] : учебное пособие / О. Л. Дубовик, Л. Н. Чолтян. 4-е издание. М., 2017.
- Ерофеев, Б. В.* Экологическое право [Текст] / Б. В. Ерофеев. М. : Юрайт, 2005.
- Забельшенский, А. А.* Управление земельным фондом в СССР [Текст] / А. А. Забельшенский. Свердловск, 1974.
- Земельное право* [Текст] : учеб. для вузов / отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 1998.
- Земельное право России* [Текст] : учебник / под ред. Ю. Г. Жарикова, Г. А. Ларионова, В. Х. Улюкаева, О. Н. Макарова. М., 1997.
- Земля и право* [Текст] : пособие для российских землевладельцев / под ред. С. А. Боголюбова. М., 1997.
- Иконицкая, И. А.* Земельное право РФ [Текст] / И. А. Иконицкая. М., 1999.
- Колбасов, О. С.* Природа под охраной закона [Текст] / О. С. Колбасов. М., 1975.
- Королев, С. Н.* Экологическое право [Текст] : конспект лекций (особенная часть) / С. Н. Королев. Екатеринбург, 1995.
- Королева, Н. Д.* Экологическая функция государства и роль ОВД в ее реализации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Королева Н. Д. М., 1996.
- Краснов, Н. И.* Правовой режим земель специального назначения [Текст] / Н. И. Краснов. М., 1961. Ст. 71.
- Макович, Р. С.* Экологическое право России (основные понятия, комментарии, схемы) [Текст] : учеб. пособие для вузов / Р. С. Макович. М. : Изд-во «ЭКЗАМЕН», 2008.
- Меркушев, А. Е.* Об ответственности за нарушение норм экологической безопасности [Текст] / А. Е. Меркушев // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1997. № 4.
- Моисеев, Н. Н.* Путешествие в одной лодке [Текст] / Н. Н. Моисеев // Химия и жизнь. 1977. № 9.
- Моисеев, Н. Н.* Человек, среда, общество : проблемы формального описания [Текст] / Н. Н. Моисеев. М., 1985.
- Общая теория права* [Текст] / под ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993.
- Панкратов, И. Ф.* Механизм обеспечения экологического правопорядка [Текст] / И. Ф. Панкратов // Актуальные проблемы правопорядка : сб. науч. трудов. М., 2000.
- Петров, В. В.* Экологическое право России [Текст] : учеб. для вузов / В. В. Петров. М. : БЕК, 1996.

Петров, В. В. Экологическое право России [Текст] : учебник / В. В. Петров. М., 1995.

Правовое обеспечение охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики // Государство и право. 1993. № 11.

Раянов, Ф. М. Экологическая функция государства нуждается в совершенствовании [Текст] / Ф. М. Раянов // Башкирский экологический вестник. 1998. № 1.

Рябов, А. А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы в СССР [Текст] / А. А. Рябов. Казань, 1992.

Симонян, Н. Ничья земля [Текст] / Н. Симонян // Советская молодежь. 1987. № 2.

Философский словарь [Текст]. М., 1981.

Фомина, Л. П. Право собственности на землю и обеспечение рационального использования земли. Сельское хозяйство и право СССР и Италии [Текст] / Л. П. Фомина. М., 1977.

Чубуков, Г. В. Некоторые проблемы управления экологическим правом порядком [Текст] / Г. В. Чубуков. Актуальные проблемы правопорядка : сб. науч. статей. М., 2000. Вып. 2.

Эшби, У. Р. Введение в кибернетику [Текст] / У. Р. Эшби. М., 1959.

Нормативные акты

Лесной кодекс Российской Федерации [Текст] // Российская газета. 2006. 4 декабря.

Водный кодекс Российской Федерации [Текст] // Российская газета. 2006. 4 декабря.

Об охране здоровья граждан [Текст] : основы законодательства РФ от 23 декабря 1993 г. Т. 1, 17, 28, 66 // Ведомости Верховного совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах [Текст] : федер. закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

Об особо охраняемых природных территориях [Текст] : федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; СЗ РФ. 1995. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 2.

О континентальном шельфе Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694. СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 879; СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3429; СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1557.

О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Текст] : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 2; СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 167.

О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации, вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС [Текст] : закон РСФСР от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (в ред. Закона РФ от 18 июля 1992 г. № 3061-1 с изм. и доп.) // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. № 32. Ст. 1861; СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4561; СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5680; СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1937; СЗ РФ. № 28. Ст. 3460; СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348; СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 610; № 33. Ч. 1. Ст. 3413; СЗ РФ. 2001. № 53. Ч. 1. Ст. 5030; СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3033.

О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Текст] : федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; СЗ РФ. 2002. № 44. Ст. 4294.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 23 августа 1995 г. (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1378; 2002. № 32. Ст. 3330; СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093.

О структуре федеральных органов исполнительной власти [Текст] : Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 11. Ст. 2168.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Текст] : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [Текст] : Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. // СЗ РФ. 2017.

О безопасности [Текст] : федер. закон от 12 декабря 2010 г. // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

Положение о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами [Текст]: постановление Правительства РФ от 5 августа 1992 г. // Российская газета. 1992. Сентябрь.

Положение о Государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре РФ [Текст] : Указ Президента РФ от 19 ноября 1993 г. // СЗ РФ. 1993. № 47. Ст. 4527.

О Федеральном агентстве по недропользованию [Текст] : постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1436.

О Федеральном агентстве лесного хозяйства [Текст] : постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1462.

Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ [Текст] : постановление Правительства РФ от 24 марта 2006 г. № 117// СЗ РФ. 2006. № 14. Ст. 1543.

Положение о Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по экономической безопасности // СЗ РФ. 2005. № 94. Ст. 4536.

Положение о государственном земельном комитете, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 // Российская газета. 2006. 23 ноября.

О плате за землю [Текст] : закон РФ от 11 ноября 1991 г. № 1738-1 (с изм. и доп.) // Ведомости РФ. 1991. № 44. Ст. 2954; Ведомости РФ. № 47. Ст. 5342; Ведомости РФ. 1998. № 1. Ст. 5; Ведомости РФ. № 30. Ст. 3613; Ведомости РФ. № 31. Ст. 3810; Ведомости РФ. 1999. № 1. Ст. 1; Ведомости РФ. 2002. № 30. Ст. 3027, 3033.

О недрах [Текст] : закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 // Российская газета. 1992. 5 мая. № 102.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Текст] // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

О животном мире [Текст] : федер. закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп.) [Текст] // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Об экологической экспертизе [Текст] : федер. закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2004 г.) // СЗ РФ. № 48. Ст. 4556; СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1800.

Об использовании атомной энергии [Текст] : федер. закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (с изм. и доп.)// СЗ РФ. 1999. № 48. Ст. 4552; СЗ РФ. 1997. № 7. Ст. 808; СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2949; СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 2; СЗ РФ. № 13. Ст. 1180.

Об охране атмосферного воздуха [Текст] : федер. закон от 4 мая 1999. № 96-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

Об охране окружающей среды [Текст] : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 6.

Учебное издание

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО
ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ**

Уральский государственный педагогический университет.
620017 Екатеринбург, пр-т Космонавтов, 26.
E-mail: uspu@uspu.me